UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Administration des corps de troupe de L'ARMÉE MÉTROPOLITAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Mercredi 25 Mars 1914 à 1 heure 1/2.

PAR

J. FLOURENS
OFFICIER D'ADMINISTRATION DE L'INTENDANCE

Président : M. JÈZE.
Suffragants : MM. JACQUELIN, *professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Administration des corps de troupe de L'ARMÉE MÉTROPOLITAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Mercredi 25 Mars 1914 à 1 heure 1/2.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

J. FLOURENS
OFFICIER D'ADMINISTRATION DE L'INTENDANCE

Président : M. JÈZE.
Suffragants : MM. JACQUELIN, *professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13
1914

INTRODUCTION

L'Intendant Militaire Vauchelle définit en ces termes l'administration des corps de troupe :

« Elle embrasse généralement tout ce qui se fait *dans les corps et par les corps*, pour procurer aux militaires compris dans leurs cadres la perception des prestations de toute nature auxquelles ils ont droit, à titre collectif ou individuel, et pour justifier de l'emploi des sommes, denrées ou autres matières que les services administratifs, chargés d'y pourvoir, leur fournissent par les soins et sous la direction de la haute administration (1). »

C'est, en effet, vers les corps de troupe que converge l'activité administrative des services de l'armée. Tous ces services : artillerie, génie, intendance, santé, poudres et salpêtres, construisent, fabriquent ou rassemblent ce qui est nécessaire aux besoins des troupes et sont les premiers pourvoyeurs des corps en vivres, effets, armes, locaux, etc...

Ainsi compris, le rôle des administrateurs régimentaires apparaît surtout comme celui d'un simple intermédiaire entre les services et les troupes.

---

(1) Voir M. Vauchelle. *Cours d'Administration militaire*, 1861, t. II, p. 602.

Mais ce rôle n'est pas, en réalité, aussi simple.

Dans bien des cas, en effet, le corps est son propre pourvoyeur ; l'Etat se borne à lui remettre une somme d'argent correspondant aux besoins à satisfaire.

En outre, les ressources en deniers ou en nature ne sont pas toujours distribuées aux hommes ; un grand nombre d'entre elles ont une affectation collective et il faut en assurer l'utilisation méthodique.

Enfin, les troupes ne sont pas stables : les nécessités de l'instruction et, éventuellement, la participation à des opérations de guerre, les obligent à des déplacements fréquents au cours desquels les besoins des hommes doivent être néanmoins satisfaits avec régularité.

Telle est la tâche complexe dévolue aux corps de troupes qui, en toutes circonstances de paix et de guerre, jouent le triple rôle d'intermédiaires, de pourvoyeurs et de gestionnaires.

Les administrations régimentaires, sortes de vastes coopératives de consommation, sont nombreuses (1), car elles groupent la presque totalité des militaires (2); elles tiennent une grande place parmi les organes administratifs de la France, puisqu'elles consomment, en argent seulement, plus de la moitié des crédits du budget de la Guerre (3).

Complexité des attributions, diversité des situations, importance des sommes gérées, tout concourt donc à rendre ardues et délicates l'action administrative des corps de troupe et la réglementation de cette action.

---

(1) Il existe actuellement 532 corps de troupe (Voir le détail par arme : deuxième partie, titre II, *in fine*).

(2) En 1912, sur un effectif budgétaire de 600.000 hommes des troupes métropolitaines, 8.700 seulement n'appartenaient pas aux corps de troupe et étaient administrés isolément.

(3) Ainsi, d'après le budget voté pour 1912 (le seul sur lequel nous ayons, en ce moment, des renseignements détaillés), les corps

La difficulté est d'autant plus grande qu'aux problèmes d'ordre économique, financier, juridique, soulevés par l'administration de toute collectivité, vient s'en ajouter un autre, d'ordre militaire, résultant du caractère même de ces groupements.

L'organisation des administrations régimentaires doit, en effet, satisfaire à deux nécessités également impérieuses, mais contradictoires: il faut qu'elle soit suffisamment simple et souple pour n'apporter aucune gêne et aucune charge trop lourde aux officiers absorbés par leurs attributions normales d'instruction et de commandement ; il faut, néanmoins, qu'elle comporte des règles assez précises pour exclure toute possibilité d'arbitraire et permettre un contrôle efficace de l'emploi judicieux et régulier des sommes importantes accordées par le Parlement.

*
* *

La réglementation actuelle répond-elle à cette double préoccupation ?

On peut en douter, en présence des critiques nombreuses dont elle est l'objet.

Les officiers des corps de troupe, chargés à des titres divers de fonctions administratives, se plaignent, non sans véhémence parfois, de la sujétion à laquelle

---

de troupe de l'armée métropolitaine devaient recevoir du Trésor pour :

La solde	Fr.	229.271.194
L'alimentation		128.800.556
Les masses		81.145.564
Les remboursements d'avances		3.732.694
Ensemble		442.950.008

Les crédits totaux inscrits au budget de la Guerre pour la première section (troupes métropolitaines) s'élevaient à 793.752.105 francs.

les astreignent des règles étroites inspirées par une pensée de « suspicion » qu'ils jugent blessante (1).

Par contre, le ministre de la Guerre, constate que, « malgré les instructions précises données à plusieurs reprises par ses prédécesseurs, il se produit, dans l'administration des corps de troupe des irrégularités, parfois très graves, qui eussent été évitées par l'application stricte et rigoureuse des prescriptions réglementaires relatives à la surveillance administrative (2). »

Ainsi donc, les administrateurs régimentaires se trouvent gênés par une tutelle trop sévère et le ministre estime, au contraire, qu'ils ne sont pas assez surveillés.

Ne faut-il voir dans ces opinions contradictoires qu'une simple opposition d'intérêts ? N'y a-t-il pas dans chacune d'elles une part de vérité ?

Si des irrégularités graves ont été commises, est-on fondé à accuser uniquement l'inaction d'autorités dont le zèle se serait trouvé en défaut simultanément sur divers points du territoire ? N'est-ce pas plutôt l'organisation même de la surveillance qui est défectueuse ?

Si la liberté des officiers de corps de troupe se trouve, à leur gré, trop réduite, doivent-ils en attribuer la cause à la sévérité des règles ou bien à leur formalisme étroit qui s'attache aux détails et gêne les administrateurs sans avoir l'excuse de faciliter le contrôle ?

Seule une analyse détaillée et méthodique de la réglementation permettra de répondre à ces questions.

---

(1) Cf. Nombreux articles dans *La France militaire*, qui seront cités au cours de notre étude et parmi lesquels les plus caractéristiques sont signés par le colonel Reibell et le capitaine Azema, par le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon.

(2) C. M., 20 juin 1911, B. O. P. P., 2e vol., 1911, p. 738 (Citation entière donnée *infrà*, première partie, titre IV).

Au cours de cette étude, nous serons amené à constater des imperfections, des lacunes, des erreurs d'organisation. Nous nous efforcerons alors d'en découvrir les causes et d'en rechercher les remèdes en faisant appel, pour les unes aux enseignements de l'histoire, pour les autres aux conceptions économiques, administratives et financières modernes.

Un tel travail n'est peut-être pas sans intérêt à un moment où le pays s'impose de lourdes charges pour l'entretien de l'armée et où les effectifs considérables appelés sous les drapeaux vont augmenter l'importance et la difficulté du rôle administratif des corps de troupe.

*
* *

Ainsi définie dans son objet, son but et son opportunité, notre étude comportera deux parties :

La première sera consacrée à l'analyse critique de l'organisation et du fonctionnement de l'administration de corps de troupe;

La deuxième consistera dans un essai de réorganisation de cette administration.

PREMIÈRE PARTIE

L'organisation et le fonctionnement de l'administration des corps de troupe

L'étude méthodique de tout organisme administratif chargé d'un service public soulève de nombreuses questions que l'on peut ramener à quatre principales : quels sont les administrateurs? De quels moyens disposent-ils? Suivant quelles règles agissent-ils ? Par qui et comment leurs actes sont-ils contrôlés ?

C'est en suivant l'ordre naturel de ces questions que nous avons divisé cette première partie en quatre titres :

TITRE I. — L'organistion administrative des corps de troupe.

TITRE II. — Les ressources dont disposent les corps de troupe.

TITRE III. — Les règles d'utilisation et d'emploi des ressources.

TITRE IV. — La surveillance et le contrôle de l'action administrative.

TITRE I

L'organisation administrative des corps de troupe

Un corps de troupe peut être défini: « La réunion d'un certain nombre d'unités tactiques de même arme sous une autorité et une administration communes (1). »

Aujourd'hui, le type principal des corps de troupe est le régiment commandé par un colonel et administré par un Conseil d'administration.

Mais, à l'origine, les corps de troupe n'ont pas revêtu, de prime abord, la forme de régiments, et, d'autre part, les régiments, depuis leur création, n'ont pas toujours eu un rôle administratif.

Pour bien saisir le mécanisme de l'organisation actuelle, il paraît donc indispensable de suivre à travers l'histoire les transformations successives de cette institution : là, comme partout ailleurs, le passé explique et, souvent, justifie le présent.

De là notre division en deux chapitres :

CHAPITRE I. — Historique.

CHAPITRE II. — Organisation actuelle.

---

(1) V° Int. gén. E. Delaperrière, *Cours de Législation et d'Administration militaire*, Paris, Dumaine, 1879, p. 256.

CHAPITRE PREMIER

Historique

§ 1. — La période féodale et les premières troupes soldées.

L'armée permanente, telle que nous la concevons de nos jours, remonte à 1439.

A. *Le lien féodal et ses conséquences.* — Dans la période antérieure, l'obligation du service militaire résultait, pour le vassal, du lien de féodalité qui l'unissait au suzerain; les nobles seuls avaient le droit de porter les armes ; plus tard, au XIIe siècle, ce droit fut étendu aux roturiers rassemblés par le seigneur haut justicier.

Mais le « service d'ost » n'était pas permanent; le vassal devait suivre le seigneur à la guerre, tantôt jusqu'à une certaine distance seulement, tantôt, sans limitation de distance mais pendant un temps déterminé, le plus souvent quarante jours par an.

Lors d'une convocation le vassal se rendait à l'appel du suzerain avec ses hommes d'armes ou archers et accompagné même de ses propres vassaux, s'il était baron ou banneret. Tous arrivaient pourvus des approvision-

nements nécessaires pour la durée de la campagne; les convois de vivres, les équipages de campement étaient gardés par les serfs attachés à la suite des seigneurs. L'administration n'existait pas plus que l'armée elle-même.

B. *L'origine des troupes soldées.* — Lorsque le roi entreprit la lutte contre les seigneurs pour étendre le domaine de la couronne et réaliser l'unité nationale, il dut faire appel à des auxiliaires de bonne volonté pris en dehors des vassaux et arrière-vassaux qu'il voulait précisément combattre et réduire à l'obéissance. Louis VI, le premier, s'entoura d'une troupe de trois cents hommes d'armes qui acceptèrent de marcher à toute réquisition, sans limite de temps ni de lieu: ils devaient s'entretenir à leurs frais moyennant une allocation pécuniaire donnée par le roi. Ce fut l'origine des troupes mercenaires que les rois, désormais, joignirent, dans leurs armées aux troupes féodales.

Les troupes soldées présentaient, pour le roi, deux avantages considérables : il en disposait sans clause restrictive et pouvait en désigner les chefs. Il chercha, dès lors, à en augmenter l'importance jusqu'à la limite extrême de ses moyens.

Charles V organisa ces troupes mercenaires, non permanentes, en « compagnies », fortes chacune de cent lances, c'est-à-dire de huit cents hommes environ, tant gens d'armes que pages, archers et varlets, et douze cents chevaux. A la tête de chaque compagnie était placé un « capitaine », commissionné par le roi. C'était le capitaine qui recevait les enrôlements ; une somme de cent francs par mois lui était allouée pour les paiements à effectuer : prime d'engagement et solde journalière, avec laquelle les enrôlés devaient s'équiper et s'entretenir. Dans cette organisation on ne trouvait pas en-

core d'administration intérieure des corps ; le capitaine se bornait à répartir l'argent entre les hommes ; son rôle était simple ; il devait cependant veiller à ce que le prix des fournitures diverses achetées par les hommes, dans le commerce, fût exactement acquitté.

En fait, c'était le régime de l'entreprise pure et simple : le roi, après avoir traité avec un capitaine pour l'entretien d'un nombre d'hommes déterminé, payait le prix convenu mais n'intervenait nullement dans l'emploi des fonds par l'entrepreneur. Par contre, à l'aide d'agents spéciaux désignés par lui, il contrôlait la régularité des enrôlements quant au nombre de soldats indiqués au contrat: on a voulu voir dans ces agents l'origine de nos intendants actuels (1).

Mais ces troupes n'avaient qu'une existence éphémère : les compagnies étaient dissoutes à la fin de chaque expédition ; c'était un grave inconvénient. Ainsi, après la guerre de Cent Ans, des bandes de pillards, funestes débris des armées licenciées, désolèrent le pays: à leur tête se trouvaient les plus fameux capitaines, les La Hire, les Xaintrailles; certains seigneurs féodaux même, sous prétexte de préserver leurs terres, levèrent, sur leurs domaines, des gens de guerre à l'aide desquels ils rançonnèrent les gens paisibles. A cette situation intolérable, il n'y avait qu'un remède : la constitution de forces plus régulières. Ce fut l'œuvre de Charles VII.

---

(1) Cf. Ordonnance rendue par Charles V, au bois de Vincennes, le 13 janvier 1373 (Isambert, V. 598): « Sçavoir faisons que pour ce que nous avons entendu que aucuns capitaines qui ont eu pour le temps des guerres gouvernement de gens d'armes, n'ont pas tenu le nombre dont ilz faisoient monstre et prenaient payement... », conséquence: le roi confie le contrôle des effectifs entretenus à des agents qu'il désigne et qui ne « recevront, ne souffreront estre receuz à monstre ni à revuë, aucuns gens de guerre, s'ils n'y sont en personne, montez et armez souffisamment de son propre harnoix. »

§ 2. — La création des armées permanentes : a l'origine, elles ne diffèrent pas, au point de vue administratif, des premières troupes soldées.

En 1438, les Etats-Généraux, réunis à Orléans, accordèrent à Charles VII un subside de 1.200.000 livres sous la condition que le produit serait affecté à la levée et à l'entretien de troupes « *permanentes* ». .

Cette organisation fut combattue par les grands feudataires ; elle tendait, en effet, à réduire leurs prérogatives et leur pernicieuse indépendance. Mais le roi, soutenu par la fermeté persévérante du connétable de Richemont et touché par le spectacle des maux du peuple, eut raison de cette opposition.

Une ordonnance du 2 novembre 1439 consacra le principe de « la résistance avec armes et voies de fait contre l'oppression des gens de guerre et des barons, et l'établissement d'une force militaire permanente assez semblable à la gendarmerie actuelle (1) ».

Cette force ne fut cependant organisée qu'en 1445 : dès lors « bannières et bannerets, penons et chevaliers, hommes d'armes, pavoisiens, tout cet attirail du passé disparaît comme par enchantement pour faire place à une seule armée — l'armée royale — dont le souverain est le chef suprême ; cause efficiente d'une révolution politique, sociale même, désormais inévitable, car la féodalité se trouve ainsi relevée du devoir qui lui incombait, lorsqu'elle en était requise, de défendre le territoire contre l'étranger (2) ».

L'Edit royal de 1445 créa quinze « compagnies d'or-

---

(1) Isambert, IX, 57.

(2) Gauldrée-Boilleau. *L'administration militaire dans les temps modernes*, Paris, Dumaine, 1879, p. 313.

donnance » ayant, chacune, à sa tête un capitaine, choisi et commissionné par le roi, et comprenant cent lances de six personnes. Une solde était attribuée à chaque lance : le montant en était prélevé sur l'impôt.

Une ordonnance du 28 avril 1448 organisa, en outre, une sorte d'infanterie nationale composée de « francs-archers » choisis, armés et équipés par chaque paroisse en nombre proportionnel à la population. Ces francs-archers restaient dans leurs foyers en attendant d'être mobilisés; néanmoins, ils étaient incorporés par compagnies et les compagnies formaient quatre divisions correspondant aux grands commandements territoriaux

L'armée royale s'accrut, dès lors, en même temps que s'affermissait l'unité nationale ; l'emploi de la poudre et les perfectionnements des armes à feu amenèrent une révolution dans l'organisation et la tactique des armées; les troupes à pied devinrent de plus en plus nécessaires, et, après les francs-archers de Charles VII, on vit apparaître successivement, les gens de pied de Louis XI, les bandes de Louis XII et de ses successeurs, les légions éphémères de François Ier et de Henri II, enfin, l'infanterie française, la « reine des batailles », à laquelle s'ajoutaient les nombreux corps étrangers, Suisses, Allemands, Italiens, Anglais.

Mais toutes ces troupes, bien que permanentes, étaient toujours administrées comme les anciennes compagnies soldées: les capitaines recevaient directement, des mains des « collecteurs de la taille », les sommes prévues d'après les effectifs et restaient chargés d'en faire la répartition. La solde était décomptée, sous le nom de « prêt » et payée un mois d'avance : de cette façon l'homme de guerre pouvait payer comptant les achats faits à l'habitant.

Cette organisation très simple, présentait de graves

inconvénients. Les capitaines étaient, tout d'abord, tentés de majorer les effectifs pour augmenter leurs recettes : dans les « montres », les commissaires étaient souvent trompés par l'usage des « passe-volants »; de plus, les commandants de compagnies mettaient peu d'empressement à distribuer le prêt aux hommes. On chercha à faire disparaître ces abus en chargeant les commissaires de faire « le paiement à chacun en personne (1) », après chaque montre, « de trois mois en trois mois. » Mais ces mesures restèrent insuffisantes en face des pouvoirs presque absolus des capitaines, que les ordonnances successives ne parvinrent pas à réduire.

§ 3. — Les régiments : organisés d'abord pour le combat, on commence a les utiliser pour l'administration (Code Michau, 1629).

On avait songé, depuis longtemps, à grouper les compagnies, au cours d'une campagne, pour former un seul corps sous le commandement d'un seul capitaine qui prenait le nom de « mestre de camp ». Au xve siècle, on réunissait même plusieurs de ces corps qui constituaient une « brigade » commandée par un sous-chef.

En temps de guerre ces groupements temporaires facilitaient le commandement. Mais leur utilité n'était pas moins grande en temps de paix : leur existence évitait, en effet, les inconvénients d'une organisation improvisée au moment du besoin. On le comprit vite et peu à peu les compagnies furent réunies en groupes permanents auxquels on donna le nom de « régiments ».

A quelle époque remonte l'usage de ce nom ? Il y a

(1) Ordonnance d'avril 1467, Isambert, X, p. 544.

incertitude à ce sujet : certains auteurs soutiennent qu'il était déjà employé en 1568 (1) ; d'autres, se basant sur sa prétendue étymologie (*mann*, homme, en allemand · *regis*, du roi), admettent qu'il entra dans le langage sous la Fronde (1648-1653) pour distinguer des Frondeurs les troupes du roi, composées en grande partie d'Allemands (2).

Si l'on rapproche deux textes célèbres, l'ordonnance de 1579 et le Code Michau paru en 1629, il paraît plausible de faire remonter l'origine du mot « régiment », au commencement du XVIIe siècle : dans le premier texte, Henri II réglemente le mode de paiement des sommes dues aux troupes et il n'y est fait mention que des compagnies (3) ; le Code Michau (4) au contraire, consacre l'existence des régiments auprès desquels il place désormais un payeur (art. 233).

Est-ce à dire qu'on créait ainsi une unité administrative nouvelle ? Non, car le « mestre de camp », en dehors de la compagnie dont il était propriétaire, n'avait encore que des attributions de commandement. Le « payeur » était chargé de payer « chaque soldat appelé à tour de rôle, et son signal vérifié, en présence du commissaire à la conduite du régiment, s'il y est, ou d'un officier du roi sur les lieux en son absence » (art. 244) : la compagnie restait toujours la seule unité administrative et c'était avec les capitaines et non avec le Mestre de Camp, que les comptes étaient définitivement

---

(1) Cf. Boutaric. *Institutions militaires de la France* (Paris, 1863), p. 342. — Père Daniel. *De la milice franaçise.*

(2) Cf. Xavier Audouin. *Histoire de l'administration de la Guerre* (Paris, 1811); I, p. 290 et II, p. 283.

(3) Isambert, XIV, p. 448 et suiv.

(4) Nom donné à la célèbre Ordonnance de janvier 1629, œuvre du chancelier Michel de Marillac. Isambert, XVI, p. 223 et suivantes.

réglés après « les monstres qui ont lieu de 3 mois en 3 mois » (art. 240, 243 et s.).

La création des régiments n'apporta donc, à l'origine, aucune modification à l'organisation administrative qui resta toujours aussi rudimentaire. Par contre, elle eut une conséquence fâcheuse sur la situation des hommes. La charge d'un commandant de régiment était vénale comme celle d'un capitaine ; le mestre de camp, pour récupérer le prix d'achat de sa commission, cherchait, en plus des profits obtenus dans sa compagnie, à en réaliser d'autres par la vente des emplois de capitaine. C'était la vénalité à tous les degrés de la hiérarchie. Son moindre mal était d'inciter les titulaires des charges à se créer des ressources illicites : ils trompaient l'Etat sur l'effectif réel de leurs troupes à l'aide des passe-volants ; ils pressuraient les hommes présents en fixant à des taux exorbitants le prix des fournitures en nature dont le montant était retenu sur la solde. Le mécontentement poussait à la désertion.

Audouin caractérise ainsi cette période :

« Sous Louis XIII, tout ce qu'on peut comprendre sous le nom d'administration militaire n'existait pas ou tout au moins était encore dans l'enfance (1). »

Et un autre auteur, André Louis, ajoute :

« Les dépenses sont considérables et cependant les effectifs médiocres et peu assurés. L'indiscipline est partout et l'administration nulle part. L'armée n'est pas soumise au roi qui la paie mal et ne la nourrit pas ; elle ressemble encore trop aux bandes allemandes, dévastant tout sur leur passage et obéissant uniquement au chef qui les mène au pillage et leur promet du butin (2). »

---

(1) Audouin. *Op. cit.*, II, p. 166 et s.

(2) André Louis. *Michel Le Tellier et l'organisation de l'armée monarchique*, Paris, Félix Alcan, 1906, p. 32.

Une réorganisation profonde s'imposait : elle fut entreprise par le Ministère de la Guerre, créé depuis 1619 (1), et à la tête duquel se succédèrent des hommes énergiques et de grand talent.

§ 4. — Le régiment se substitue progressivement a la compagnie dans les relations avec l'état (XVIIe et XVIIIe siècles).

Le premier, Michel Le Tellier, père de Louvois « ministre de la Guerre oublié, le plus grand de tous (2) », s'efforça, pendant plus de vingt ans, de réaliser les transformations nécessaires. Comme intendant des vivres aux armées il avait observé les imperfections du système et il veilla tout particulièrement à l'organisation du matériel : il régla dans une série d'instructions l'adjudication des marchandises, la responsabilité des agents et l'établissement de magasins. Ami de l'ordre et de la régularité, il voulut établir une solde fixe pour les diverses armes, unifier les soldes, simplifier la comptabilité; il s'attacha à réformer le mode de paiement pour le mettre en rapport avec les circonstances : « C'était là, difficulté essentielle ; comment organiser, en effet, une administration financière dans l'armée alors que l'administration financière centrale donnait l'exemple de l'irrégularité et du décousu, la pénurie des finances entravant toute comptabliité ?... Il exigea de tous, généraux

---

(1) Dareste de la Chavanne, professeur à la Faculté de Lettres de Grenoble : *Histoire de l'administration en France et des progrès du pouvoir royal depuis Philippe-Auguste jusqu'à la mort de Louis XIV*. Paris, Guilhaumin et Cie, 1848, t. II, p. 279 et suivantes.

(2) Iung. *La vérité sur le masque de fer*, Paris, Plon, 1873, p. 330, et, *Un ministre de la Guerre oublié*, dans la *Revue politique et littéraire*, 19 octobre 1875.

et intendants, la justification des demandes de subsides : pas d'état, pas d'argent (1). » « Bref, il a réussi à constituer un système nouveau, imparfait encore sur certains points, mais dont les bases sont solides et qui doit rester immuable jusqu'à la Révolution. Il a dessiné l'instrument, l'a construit pièce par pièce et, lorsqu'il l'a cédé à son fils Louvois, celui-ci n'a eu qu'à le compléter, le polir et le perfectionner (2). »

Louvois (3), fut le digne continuateur de son père ; doué d'une volonté de fer, il consacra trente années d'un labeur opiniâtre à lutter contre les abus, le désordre et l'indiscipline. En même temps Colbert (4) apporta à cette œuvre de réorganisation sa collaboration de financier émérite et d'économiste remarquable.

Voyons maintenant au point de vue spécial qui nous occupe — l'organisation administrative des corps de troupe — quelles furent les principales réformes de ces deux grands Ministres de la Guerre.

Les charges de connétable et de colonel-général de l'infanterie étaient déjà supprimées. En conséquence, les régiments se trouvaient sous les ordres directs des généraux et du ministre. Les commandants des régiments furent autorisés à substituer au titre de Mestre de camp celui de « colonel », qu'ils ont conservé jusqu'à nos jours.

Dans l'infanterie, tous les régiments eurent trois « bataillons » à six compagnies : sur le pied de paix, l'effectif de chaque compagnie ne devait pas descendre au-

---

(1) André Louis. *Op. cit.*, p. 327.

(2) André Louis. *Op. cit.*, avant-propos, p. 9.

(3) Camille Rousset. *Histoire de Louvois*, Paris, Didier, 1886, 4 volumes.

(4) P. Clément. *Histoire de Colbert et de son administration*, Paris, Didier, 1874, 2 vol.

dessous de quarante soldats ni s'élever, en temps de guerre, au-dessus de cent hommes. Le colonel était le premier capitaine de son régiment, le lieutenant-colonel le second, chacun ayant sa compagnie distincte. Quant aux bataillons ils étaient commandés, le premier par le colonel, le second par le lieutenant-colonel, le troisième par le plus ancien capitaine.

L'organisation de la cavalerie n'était pas aussi régulière : les « escadrons » furent tous formés à quatre compagnies de cinquante chevaux; mais il y avait tantôt deux, tantôt trois escadrons par régiment.

Les charges de colonel et de capitaine étaient toujours vénales, mais pas celles de lieutenant-colonel et de « major ». Le capitaine nommé à ce dernier emploi devait vendre sa charge « afin de consacrer tous ses soins aux fonctions générales qui lui étaient attribuées; c'était sur lui que roulait tout le détail du régiment, surveillance des officiers, administration, discipline, manœuvres, évolutions, campement (1). »

Les services administratifs de l'armée commencèrent à s'organiser ; certains existaient déjà depuis longtemps, notamment les subsistances (1557); tous reçurent une impulsion nouvelle : les hôpitaux, l'armement, les transports, le service de marche furent créés ou transformés. Mais l'organisation de ces services était encore rudimentaire : ils rassemblaient des approvisionnements pour les troupes qui en remboursaient la valeur par des retenues sur la solde.

Le système des retenues prit, de ce fait, une importance de plus en plus grande. L'ordonnance du 6 février 1670 fixait le maximum des retenues licites sur la paye des hommes ainsi que les allocations supplémentaires

---

(1) Camille Rousset. *Op. cit.*, I, p. 216.

accordées aux capitaines sous forme « d'abonnements » pour compenser les frais laissés à leur charge.

La solde, payée tous les dix jours aux hommes, devait faire face à la nourriture, au chauffage et aux menues dépenses ; si les vivres étaient fournis en nature on retenait un sou pour la ration de pain, deux sous dix deniers par livre de viande. En outre le capitaine était autorisé à prélever « un sou par jour sur la solde de chacun de ses hommes pour l'entretien des habits, de la chaussure, des armes, de l'équipement en général. Parfois le roi consentait à entrer pour une part dans la dépense des armes et des habits, surtout au début ou au cours d'une campagne, en faisant distribuer, par exemple, une paire de souliers à chaque fantassin (1) ».

Enfin, la constatation sincère des effectifs réels fut l'objet des préoccupations de Louvois : il fit la guerre aux « passe-volants » dont l'industrie fut rendue plus difficile par la création de l'uniforme.

Ainsi, le capitaine se substitue peu à peu à ses hommes pour la satisfaction de leurs besoins matériels; au lieu de leur verser intégralement la solde, il en retient une partie dont il dirige l'emploi. C'est à ce système qu'on fait remonter l'origine des masses.

Louvois mourut en 1691 : comme il avait tout centralisé dans ses mains, ses coopérateurs ne surent pas continuer son œuvre. L'administration militaire s'affaiblit et les abus, comprimés par une main puissante, reparurent de toutes parts. Il fallut de longues années pour voir de nouveau pénétrer dans l'armée l'esprit de réforme.

Le ministre d'Argenson, aidé par le maréchal de

---

(1) Camille Rousset. *Op. cit.*, I, p. 196 et 197. (Ordonnances des 5 décembre 1666 et 5 avril 1668.)

Saxe, le vainqueur de Fontenoy, fit construire un grand nombre de casernes, et, en 1747, fit passer l'habillement à la charge de l'Etat ; dans ce but une retenue était faite sur la solde et le produit était divisé en deux parts : la plus faible restait aux mains du capitaine à titre d'abonnement pour les réparations, l'autre formait une « masse régimentaire » destinée à payer les étoffes achetées par le major, pour le compte du corps, et les confections.

C'était le premier pas vers une administration régimentaire dont le duc de Choiseul devait hâter l'avènement.

Jusqu'alors, l'engagement constituait un contrat entre le soldat et son capitaine : une ordonnance du 1er février 1762 décida qu'à l'avenir les engagements seraient souscrits envers l'Etat, les recruteurs étant désignés par les colonels. Ne faisant plus les levées, les capitaines ne devaient plus avoir la propriété (1) de la compagnie; on estima, dès lors, qu'il convenait de retirer à ces officiers la qualité de fournisseurs « incompatible avec la dignité du commandement » : ce fut l'objet de l'ordonnance du 21 décembre 1762, inspirée par Choiseul.

L'administration de la compagnie fut retirée au capitaine et tout emploi de fonds se fit pour le compte du gouvernement. Ce changement nécessita la création d'un officier comptable, le « quartier-maître » (2) : il recevait toutes les allocations en deniers et en nature de l'unité collective, en faisait la distribution aux parties prenantes individuelles et passait écriture de toutes

---

(1) La suppression définitive de la vénalité des charges de colonel et de capitaine fit l'objet d'un « Règlement portant suppression de la finance des offices militaires », en date du 25 mars 1776 (Isambert, XXIII, p. 447).

(2) Créé seulement en 1764 (Ordonnance du 1er août).

les opérations. Il devait tenir un compte de gestion annuel. Au-dessus du quartier-maître, le major tenait le contrôle de l'effectif, base de tous les droits, et vérifiait les comptes en deniers et en matières. Enfin, le colonel exerçait, aussi bien sur l'administration que sur la discipline du corps, une haute surveillance dont le but était de maintenir chacun dans son rôle et d'empêcher toute irrégularité.

A partir de cette époque, l'armement, l'équipement, l'habillement furent entièrement aux frais du Trésor ; les corps reçurent, sous le nom de « masses », des allocations forfaitaires : « masse régimentaire » pour l'entretien des effets et des armes, « masse de recrues », « masse de remonte » affectées à l'ensemble du corps; de plus, en 1764, les « masses individuelles » constituées par des prélèvements sur la solde, permirent d'assurer l'achat en commun des effets de linge, chaussure et petit équipement que les soldats se procuraient auparavant sur leur paye, mais à leur fantaisie.

Ainsi prirent naissance les premières fonctions administratives des régiments : il est intéressant de signaler le fait que leur apparition coïncide avec la substitution de la gestion directe à l'entreprise dans le recrutement et l'administration des troupes. En se chargeant, à l'avenir, de pourvoir aux besoins des hommes, le Gouvernement éprouvait la nécessité de placer, entre lui et les compagnies trop nombreuses, des intermédiaires pour simplifier les relations avec les administrés et faciliter l'exécution du service.

Mais cette organisation grandissait considérablement le rôle du chef de corps ; à une époque où la réglementation était encore très rudimentaire, il gérait, sous sa seule responsabilité et avec une liberté presque absolue, la plus grande partie des sommes consacrées à l'entre-

tien de l'armée. Il devint bientôt nécessaire de réduire cette omnipotence ; la réforme fut réalisée quatorze ans plus tard.

§ 5. — Les régiments sont dotés d'un conseil d'administration par le comte de Saint-Germain en 1776.

Le comte de Saint-Germain, dont le mérite roturier offusquait les courtisans, avait dû, à deux reprises, quitter l'armée française et demander du service en Allemagne et en Danemark, où il avait acquis une grande réputation (1). Or, dans les pays germaniques, les Assemblées délibérantes étaient alors très en faveur : ce fait eut une influence décisive sur son esprit.

Devenu ministre de la Guerre en 1776, il s'appliqua à introduire dans l'armée des institutions dont le fonctionnement lui avait paru si utile ; dès son arrivée au pouvoir, il créa, dans chaque régiment, une Assemblée chargée de prendre les décisions administratives après examen et discussion préalables (1). « Cette institution semi-républicaine avait pour objet de contenir et de mitiger le despotisme des colonels. C'était une sorte de puissance tribunitienne élevée contre la triple puissance du commandement, de la fortune et du nom (3). »

Cette Assemblée prit le nom de « Conseil d'Administration ». Elle était composée du colonel, du colonel en second (4), du lieutenant-colonel rapporteur, du major et du plus ancien capitaine. Elle était chargée de « veil-

(1) E. Boutaric. *Institutions militaires de la France*, p. 440.
(2) Ordonnance du 25 mars 1776, Isambert, XXIII, p. 451.
(3) Intendant militaire Ballyet. *De la constitution de l'armée.*
(4) Grade inutile créé cependant sous le ministère de Saint-Germain et lors de la suppression des sinécures militaires, mais, paraît-il, contre la volonté du ministre et sur l'ordre du roi. Il fut supprimé en 1788.

ler au bon ordre, à l'économie, à toutes les fournitures nécessaires au corps, d'ordonner, vérifier, approuver les marchés et les dépenses et juger de la conduite de ceux chargés de quelques détails (1). »

Dans ce nouvel organe, le comte de Saint-Germain trouvait une garantie de bonne administration et il lui accorda des pouvoirs plus étendus que ceux dont disposait auparavant le colonel : au lieu des diverses masses affectées, les unes à l'habillement, à l'entretien et aux réparations, les autres à l'équipement et aux remontes, chaque régiment eut sa « masse générale », dont l'objet était défini par l'ordonnance de 1776, et qui constituait un fonds global sans indication de la part consacrée à chaque service particulier. Le principe de la spécialisation des dépenses qui limite l'initiative des administrateurs et permet un contrôle efficace, n'était donc plus observé dans l'intérieur du corps; « c'était la première application de cette idée si simple : l'administration des corps par les corps eux-mêmes (2). »

Ainsi compris, le rôle du Conseil d'Administration était celui d'un gestionnaire collectif ; seul qualifié pour donner quittance au Trésor des perceptions faites, il était responsable des fonds en caisse jusqu'à leur emploi : par contre, il avait une très grande initiative quant à cet emploi car sa responsabilité ne se trouvait alors engagée que pour « les dépenses faites mal à propos ». Mais s'il décidait de toutes les mesures administratives, achats, marchés, réparations, il ne les exécutait pas lui-même : il avait auprès de lui des agents responsables à son égard, le quartier-maître trésorier, l'officier chargé de l'approvisionnement des effets de petite monture,

---

(1) Ordonnance du 25 mars 1776, titre premier, art. 6.
(2) Albert Duruy. *L'Armée royale*, Paris 1888, p. 185.

les officiers et les bas-officiers recruteurs, les officiers de remonte dont les qualifications caractérisent suffisamment les attributions.

Telle est, à la fin de l'ancien régime, l'organisation administrative des corps de troupe : elle constitue le terme d'une évolution lente depuis les premières compagnies soldées, — véritables entreprises dans lesquelles le roi se libère de toute obligation par le paiement du forfait convenu, — jusqu'aux régiments qui gèrent pour le compte de l'Etat et restent, en conséquence, soumis au contrôle de l'emploi des sommes reçues.

§ 6. — De 1789 a nos jours : l'organisation administrative des régiments ne subit pas de changements notables.

L'administration régimentaire a, dès lors, sa forme définitive. Si les régimes qui se sont succédé ont laissé une empreinte plus ou moins profonde sur les institutions politiques et militaires, les corps de troupe sont, en effet, restés à l'abri de toute transformation d'ensemble. Sans doute, ils ont subi des modifications nombreuses, mais toujours sur des points de détail qui ne changeaient rien à la physionomie générale de l'organisation. Aussi s'est-elle transmise jusqu'à nous telle qu'elle était à la fin de l'ancien régime.

Les modifications ont porté tantôt sur les attributions des Conseils d'Administration, tantôt sur leur composition.

L'ordonnance du 20 juin 1788 avait porté à cinq le nombre des capitaines membres du Conseil ; le règlement du 1er janvier 1792 le réduisait à trois. Plus tard, sous l'influence des idées de la période révolutionnaire, on vit dans les régiments « se former des comités de

sous-officiers et de soldats qui s'arrogent le droit de contrôler les affaires administratives des corps, et, en particulier, l'emploi des fonds des masses (1) ». L'armée n'était plus composée de mercenaires : c'était la nation en armes et le citoyen-soldat voulait vérifier la gestion des deniers destinés à son entretien. Le Gouvernement condamna d'abord ces pratiques, mais il fut obligé, dans la suite, de donner satisfaction à ce désir de surveillance en accordant, aux hommes de troupe, la participation à l'administration du corps : le décret du 21 février 1793 (2), en effet, réorganisa le Conseil qui fut composé du « chef de brigade » (3), de trois chefs de bataillon, de l'adjudant-major, du plus ancien officier ou militaire de chaque grade (capitaine, lieutenant, sous-lieutenant, sergent-major, sergent, caporal-fourrier, caporal) et des cinq plus anciens fusiliers, en tout dix-sept membres. L'année suivante, la loi du 19 ventôse an II (4) substitua l'élection par les pairs à la désignation d'après l'ancienneté. Dès lors les hommes de troupe furent représentés dans le Conseil et si cette représentation fut réduite dans la suite (un sous-officier seulement d'après l'arrêté consulaire du 8 floréal an VIII) elle se maintint cependant jusqu'à l'ordonnance du 19 mars 1823, qui confia l'administration du corps « à une réunion de cinq officiers » (art. 630).

Le major et les officiers comptables, véritables gérants auxquels étaient confiés tous les détails d'exécu-

---

(1) V. sous-intendant militaire Chausson : « Historique abrégé de l'administration des corps de troupe », *Revue de l'intendance*, t. XIV, 1901, p. 212.

(2) Duvergier, V, p. 204.

(3) L'infanterie est organisée en demi-brigades comprenant chacune un bataillon d'infanterie de ligne et deux bataillons de volontaires : les demi-brigades correspondent aux anciens régiments.

(4) Duvergier, VII, p. 127.

tion, avaient été laissés en dehors du Conseil depuis sa fondation. Or, en raison de la stabilité de leurs fonctions et de leur présence permanente au dépôt du corps, ils avaient seuls une réelle compétence administrative : ils étaient souvent tentés d'en abuser en trompant les membres du Conseil et en se soustrayant à leur contrôle. Pour mettre fin à une telle situation, l'ordonnance du 7 janvier 1834 (1) comprit le major, le trésorier et l'officier d'habillement parmi les membres délibérants et non plus consultatifs, du Conseil dont ils partageaient désormais les responsabilités : c'était la meilleure façon d'utiliser les compétences et de faciliter la surveillance de la gestion des comptables. L'ordonnance du 10 mai 1844 (2) ne modifia pas sensiblement ces dispositions : cependant elle supprima les conseils dans les corps de troupe organisés sous le nom de compagnies. Nous arrivons ainsi à l'organisation actuelle.

Nous voyons donc que la création du comte de Saint-Germain s'est perpétuée jusqu'à nos jours. Mais si le Conseil d'Administration n'a pas cessé d'exister, ses attributions ont souvent varié au moins quant à leur importance.

Tantôt il a eu la responsabilité entière de l'administration des hommes : par la généralisation du système des masses il était le pourvoyeur réel du régiment (1788, 1791, an VII); tantôt au contraire, son rôle a été réduit à celui d'un simple intermédiaire, la plupart des distributions étant faites en nature par le Gouvernement sans le secours d'aucune masse régimentaire (an II).

---

(1) Duvergier, XXXIV, p. 1.
(2) Duvergier, XLIV, p. 188.

CHAPITRE II

Organisation actuelle des corps de troupe

Les bases de l'organisation actuelle des corps de troupe sont contenues dans la loi du 16 mars 1882 (1).

Le décret du 20 mars 1906 (2) fixe les conditions d'application de ces dispositions légales.

Les corps de troupe, comme tous les services organisés par la loi du 16 mars 1882, sont soumis à ce principe essentiel : séparation des organes de direction et de gestion (3). Nous examinerons d'abord la composition et

(1) Titre IV de la loi. Art. 21. — L'administration intérieure des corps de troupe et des établissements considérés comme tels est dirigée par un Conseil d'administration que préside le chef de corps.

Art. 22. — La gestion est confiée à des officiers qui font partie du Conseil d'administration, mais n'ont que voix consultative sur les questions concernant leur propre gestion.

Art. 24. — Les compagnies ou sections formant corps sont administrées par leur chef responsable envers l'Etat.

(2) B. O. E. M., vol. 1. Ce décret a remplacé celui du 14 janvier 1889, qui lui-même, avait été substitué à l'Ordonnance du 10 mai 1844.

(3) Remarquons cependant que, dans les services, cette séparation est beaucoup plus marquée puisque les agents de direction

le rôle de chacun de ces organes ; nous indiquerons ensuite la part de responsabilité qui leur incombe; enfin nous ferons une place à part aux commandants d'unités administratives.

SECTION I

Composition et rôle des divers organes.

§ 1. — Organes de direction.

C'est un Conseil d'Administration unique (1) qui dirige l'administration intérieure de chaque corps. Sa composition et ses attributions sont définies par le décret du 20 mars 1906.

A. *Composition du Conseil d'Administration.* — Dans un régiment ce Conseil comprend : le chef de corps, président, l'officier supérieur le plus ancien dans le grade le plus élevé, présent dans la garnison où siège le Conseil ; le major, rapporteur ; le trésorier, secrétaire ; l'officier chargé du matériel (2) ; un commandant d'unité administrative désigné par rang d'ancienneté au 1er janvier de chaque année.

---

et ceux de gestion appartiennent à des hiérarchies différentes et tellement distinctes que, le plus souvent (génie, artillerie, santé), les agents de gestion ne peuvent jamais passer dans la catégorie des agents de direction, de leur service; dans les corps de troupe cette séparation ne s'applique qu'à la fonction, les personnels de direction et de gestion appartenant à la même hiérarchie.

(1) Sous l'empire du décret du 14 janvier 1889, il y avait plusieurs Conseils d'administration dans les corps divisés: cette disposition contraire à la loi a été supprimée en 1906 (B. O. E. M., vol. I, p. 11. Rapport au Président de la République, précédant le décret du 20 mars 1906).

(2) Nouvelle désignation substituée par les lois des cadres récentes, à celle d'officier d'habillement, dont le sens était trop restreint.

Pour les bataillons ou escadrons formant corps, le Conseil ne comprend que cinq membres. Enfin, en cas de manœuvres, évolutions, écoles à feu, sa composition peut être réduite.

L'installation et la dissolution des Conseils d'administration sont constatées dans la forme authentique par un procès-verbal rapporté par un fonctionaire de l'intendance (D., art. 12).

Remarquons enfin que la qualité de membre du Conseil résulte soit de la fonction seule, soit de la fonction et de l'ancienneté : la désignation est donc, en quelque sorte, automatique et si le chef de corps « désigne » le commandant d'unité administrative, il est tenu de respecter l'ordre d'ancienneté dans le grade.

B. *Rôle et fonctionnement des Conseils d'administration.* — Le Conseil se prononce sur « toutes (1) les questions relatives à la gestion des deniers et des matières » qui lui sont confiés; prend ou provoque, à cet égard, toutes les mesures nécessaires pour la bonne exécution des règlements et instructions en vigueur; passe les marchés et surveille la gestion de ses agents d'exécution (D. art. 14).

Il quittance, à l'échéance du paiement, les ordonnances et mandats délivrés au profit du corps (D. art. 19) et prescrit la prise en charge du matériel après avoir fait procéder, s'il y a lieu, à sa réception (D. art. 22).

Le Conseil s'assemble sur la convocation de son président ; aucune décision ne peut être prise qu'en séance et après délibération (D. art. 27 et 29). Tous les membres ont voix délibérative, sauf les officiers comptables qui, sur les questions concernant leur gestion, n'ont que

---

(1) Toutes ces questions, quelle que soit leur importance, doivent donc faire l'objet d'une délibération : il n'y a aucune réserve.

voix consultative (1). Mais le président a, dans les délibérations, un rôle prépondérant : il peut mettre en discussion toutes les questions dont il juge à propos de saisir le Conseil ; l'initiative des autres membres, est, au contraire, limitée, toute proposition émanant d'eux ne pouvant être discutée qu'après décision de la majorité (D. art. 32). Cette disposition, édictée sans doute dans le but d'écarter toute discussion oiseuse, peut, dans certains cas, avoir de graves conséquences en restreignant la liberté de discussion. Le Conseil d'un régiment comprend, en effet, un nombre égal d'officiers supérieurs et subalternes ; il s'ensuit que ces derniers peuvent voir toutes leurs propositions écartées par la simple entente des officiers supérieurs, la voix du président étant prépondérante en cas de partage des voix (D. article 34) (2).

Les décisions du Conseil sont immédiatement exécutoires sans autre formalité, à condition qu'elles aient été régulièrement prises et qu'elles ne soient pas contraires aux lois, décrets, ou règlements en vigueur ou aux intérêts du corps (D. art. 37). Qui est juge de la régularité des décisions ? C'est le chef de corps dont l'action apparaît encore ici prépondérante. Toutefois, il n'a pas qualité pour annuler la décision critiquée : il en suspend seulement l'exécution en attendant que le général commandant le corps d'armée ait décidé ou en

---

(1) L. 16 mars 1882, art. 22; D. 20 mars 1906, art. 31.

(2) Pour sauvegarder l'indépendance de chaque membre, ce sont les officiers les moins élevés en grade qui sont appelés à donner les premiers leur avis; mais cette procédure a pour conséquence de permettre la coalition des officiers supérieurs contre l'avis des officiers subalternes, que les premiers connaissent déjà. Le vote secret serait donc préférable; mais il est d'application impossible en raison des dispositions adoptées pour la détermination des responsabilités (*Infrà*, section II, § 1).

ait référé au Ministre. C'est le véto suspensif qui n'est pas sans inconvénient : sous le couvert de la sauvegarde des « intérêts du corps », formule un peu vague et sujette à des interprétations très personnelles, un chef autoritaire pourrait entraver sérieusement la bonne marche du service.

Chaque séance du Conseil fait l'objet d'un procès-verbal rédigé sur le « Registre des délibérations » et signé, séance tenante, par tous les membres du Conseil (D. art. 35).

Les membres qui n'adhèrent pas à l'avis de la majorité ont le droit de consigner, à la suite du procès-verbal, les motifs de leur opposition (D. art. 36) : nous verrons que cette formalité a son importance lorsque les responsabilités sont en jeu.

§ 2. — Organes d'exécution.

D'après la loi du 16 mars 1882, la gestion est confiée à des officiers qui font partie du Conseil d'administration : ce sont le trésorier et l'officier chargé du matériel que l'on désigne habituellement sous l'appellation générique de « comptable ». Mais d'autres officiers sont appelés à participer à l'exécution des décisions du Conseil bien qu'ils n'en fassent pas partie ; le décret du 20 mars 1906 (chap. VI) en donne l'énumération.

Les agents d'exécution sont donc :

Le trésorier qui est, avant tout, le caissier du corps; il en est aussi l'archiviste. En qualité de secrétaire du Conseil, il détient le timbre de cette assemblée.

L'officier chargé du matériel est, « comptable du matériel » appartenant à l'Etat et au corps; il prépare les projets de marchés ou d'abonnement (D. art. 64 et 65).

Les médecins et vétérinaires, chefs de service, les officiers chargés d'écoles ou d'exercices, les officiers de casernement, les officiers d'approvisionnement, les chefs de musique reçoivent généralement du matériel et parfois des fonds pour le fonctionnemen de leur service spécial ; les uns relèvent directement du Conseil (médecins et vétérinaires, officiers chargés d'écoles ou d'exercices), les autres sont placés sous l'autorité et la surveillance directes de l'officier chargé du matériel (officier de casernement, officier d'approvisionnement, chef de musique).

§ 3. — Rôles particuliers du chef de corps et du major.

Le Conseil d'administration d'un corps ne siège pas en permanence ; il est donc nécessaire qu'il y ait entre lui et les agents d'exécution des autorités chargées de diriger et surveiller ces derniers. Ces autorités sont le chef de corps et le major.

Le chef de corps pourvoit à l'exécution des décisions du Conseil et nous avons vu qu'il peut même suspendre l'effet d'une décision. Son rôle peut être comparé à celui du maire qui, après avoir présidé les délibérations du conseil municipal, dirige l'exécution des décisions prises (1).

Le major veille, sous l'autorité du président du Conseil d'administration, à l'exécution des délibérations. Il exerce une surveillance permanente sur tous les détails d'administration et de comptabilité dont sont chargés les officiers-comptables et autres agents du Conseil y

(1) Par contre, sa situation diffère de celle du Préfet qui n'est pas membre de l'assemblée délibérante et n'est que son agent d'exécution.

compris les commandants d'unités administratives. Il procède aux vérifications de caisse et aux recensements de magasin : il vérifie l'exactitude des registres de comptabilité et de toutes pièces établies par les agents du Conseil et les commandants d'unités. Il signale au Conseil les abus et les irrégularités qu'il reconnaît et lui soumet toutes les améliorations qui lui paraissent devoir être réalisées dans l'administration du corps. Il prononce, sauf révision par le Conseil, sur les contestations survenues entre les agents d'exécution et les commandants d'unités. En un mot, il est l'âme de l'administration du régiment : il ordonne et il contrôle, le tout par délégation du Conseil et sous la surveillance du chef de corps.

SECTION II

Responsabilité des agents de direction et d'exécution (1).

La loi pose nettement la règle suivante ; les personnels de direction sont responsables envers l'Etat ; les personnels d'exécution sont responsables envers les agents de direction (2). Cette règle n'est suivie d'aucun commentaire ; aussi est-il nécessaire, pour déterminer la nature et l'étendue de ces responsabilités, de consulter le décret du 20 mars 1906.

---

(1) Sur cette question. Voir : « Responsabilité des comptables », par Bouchié de Belle, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, dans la *Revue de l'Intendance*, 1893, p. 254 ; c'est une analyse du décret du 14 janvier 1889, mais dont la portée n'est pas changée par le décret du 20 mars 1906.

(2) L. 16 mars 1882, art. 21, deuxième alinéa, et 22, deuxième alinéa.

§ 1. — Responsabilité des agents de direction.

Le seul organe de direction, dans un corps, est le Conseil d'administration : c'est donc à lui qu'incombe la responsabilité envers l'Etat. Or, aux termes de la loi, « le chef de corps *et* le Conseil d'administration, sont solidairement responsables envers l'Etat. » (art. 21.)

Ce texte nécessite quelques remarques :

Il proclame, tout d'abord, la solidarité des agents de direction : c'est là une situation précise qui met un terme aux hésitations antérieures. La solidarité, en effet, ne se présume point, il faut qu'elle soit expressément stipulée (C. C. 1202). En l'absence de contrat entre les divers agents responsables, de simples dispositions réglementaires peuvent-elles édicter la clause de la responsabilité solidaire ? On l'a cru pendant longtemps. L'arrêté du 8 floréal an VIII sur l'administration des corps de troupe (1) l'admettait et un avis du Conseil d'Etat du 16 germinal an XII (2) confirmait cette opinion; on en retrouvait encore l'expression dans l'ordonnance du 19 mars 1823 sur les traitements et revues de l'armée. Mais en 1844 (3) des scrupules se firent jour et cette disposition jugée « contraire aux règles de la plus impartiale équité », ne fut pas insérée dans le règlement nouveau. Des raisons plus juridiques justifiaient cependant cette suppression : d'après l'article 1202 du

(1) Cf. H. Berriat. *Législation militaire* ou *Recueil méthodique et raisonné des lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions actuellement en vigueur sur toutes les branches de l'état militaire, Paris,* 1812 ,vol. 4, p. 126, art. 8.

(2) Duvergier, XIV, 6 avril 1804 : « Les membres du Conseil d'administration du 30e régiment d'infanterie doivent être tenus solidairement de réintégrer dans la caisse les sommes détournées par le quartier-maître. »

(3) Ordonnance du 10 mai 1844.

Code civil, en effet, à défaut de la volonté de l'homme, la solidarité ne peut résulter que « d'une disposition de la loi ». Cette matière ne peut donc pas être réglée par un décret. Il était nécessaire d'en faire l'objet d'un texte législatif : c'est ce qu'on a décidé en 1882.

Comment faut-il entendre cette solidarité ? Une interprétation très stricte de l'article 21 laisserait supposer qu'il n'y a que deux responsables solidaires : d'une part, le chef de corps et de l'autre un être collectif, le Conseil d'administration. Dans ce cas, l'application des règles de la solidarité (C. C. 1200 et s.), conduirait aux conséquences suivantes : 1° le chef de corps, comme tout codébiteur solidaire, pourrait être tenu de la totalité de la dette sauf son recours contre le Conseil ; 2° il aurait à supporter la part des membres du Conseil devenus insolvables et ce, sans aucun recours contre les autres membres, la solidarité n'existant pas entre les membres du Conseil, mais seulement entre le chef de corps et le Conseil pris en entier (1). La situation du chef de corps serait encore aggravée du fait qu'il est également Président du Conseil, puisque sa responsabilité se trouverait engagée à deux titres. Ce serait excessif : en droit, sinon en fait, le chef de corps ne prend pas une part plus grande que tout autre membre dans les décisions du Conseil. Aussi croyons-nous, avec d'autres auteurs (2), que la solidarité s'applique à tous les membres du Conseil, y compris le chef de corps (3); car, si le texte de la loi est un peu ambigu, il suffit de se repor-

---

(1) Dans ce sens, C. Crétin: *Du contentieux administratif et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, spécialement en matière militaire*, Paris, Baudouin et Cie, édition de 1884, n° 602.

(2) Cf. V. Remy: *Traité de la comptabilité publique*, Paris, Berger-Levrault, 1894, n° 564.

(3) D'ailleurs, M. le contrôleur général Crétin paraît avoir abandonné sa première interprétation, car il est moins précis sur ce

ter aux travaux préparatoires pour connaître le sens exact que le législateur a voulu lui donner (1) et qui ne diffère pas de celui que nous venons d'indiquer.

Ce point admis, comment sera faite entre les codébiteurs solidaires la répartition de la somme imputée? Légalement, elle doit se faire par « parts et portions » (C. C. 1213), et on admet généralement que les parts doivent être égales à moins que « l'intérêt des parties dans l'affaire soit inégal » (2) : alors, à défaut d'entente, les tribunaux fixent la part de chacun. Pour les Conseils d'administration, le décret du 20 mars 1906 (art. 40) détermine une fois pour toutes le mode de répartition : elle doit être proportionnelle à la solde du grade dont chaque membre était titulaire au moment où l'acte a été accompli, Cette solution, adoptée dans un but de simplification, est d'application courante et ne soulève pas de difficultés : mais elle n'exclut pas le recours aux tribunaux, dans l'espèce au Conseil d'Etat, pour les codébiteurs qui ne l'accepteraient pas.

Enfin, la solidarité cesse pour tout membre du Conseil qui ne s'est pas associé à la mesure à propos de laquelle la responsabilité se trouve engagée ; mais il y a, à cela, une condition expresse : il faut que son abstention soit motivée (D. art. 39). Sans doute a-t-on voulu par là empêcher toute obstruction systématique et écarter un moyen commode d'échapper, par un simple refus sans commentaire, aux responsabilités de l'administration : cependant, le moyen pourrait ne pas être très efficace car une explication est toujours facile à trouver et

---

point dans une nouvelle édition de son ouvrage. Paris, Lavauzelle, 1908, n° 45 et appendice, 1912, n° 45.

(1) Cf. *Journal officiel*, 4 avril 1876, Sénat, annexe n° 4, Projet de loi sur l'administration de l'armée.

(2) Cf. Planiol. *Traité élémentaire de droit civil*, t. II, n° 767.

il suffit qu'elle soit formulée pour dégager la responsabilité de l'auteur : que fera-t-on si elle est un peu fantaisiste ?

Toutes ces dispositions visent la responsabilité pécuniaire qu'entraînent les fautes ou négligences dans la gestion ou les ordres non réglementaires occasionnant un préjudice à l'Etat, au corps ou aux personnes.

Mais, en dehors de ces cas, les membres du Conseil sont responsables disciplinairement : alors il ne saurait être question de solidarité, les peines étant, par nature, individuelles. Il faut donc rechercher la part de responsabilité de chacun pour déterminer la gravité de la punition à infliger : c'est chose assez difficile et délicate.

§ 2. — Responsabilité des agents d'exécution.

A. *Agents membres du Conseil.* — Il convient de remarquer tout d'abord que la loi du 16 mars 1882 mentionne seulement les agents de gestion, membres du Conseil, c'est-à-dire les officiers comptables (art. 22, deuxième alinéa).

Interprétée dans un sens strict, cette disposition conduirait à admettre que, quelle que soit la faute du comptable, sa responsabilité ne serait engagée qu'envers le Conseil, celui-ci restant seul tenu envers l'Etat, sauf recours contre l'agent coupable. Cependant si le Conseil a régulièrement exercé ses attributions, il paraît excessif de lui imputer les conséquences d'une faute absolument personnelle du comptable. Le décret du 20 mars 1906 prévoit les cas où le trésorier (art. 63) et l'officier chargé du matériel (art. 72) sont pécuniairement responsables; il faut admettre que dans toutes ces circonstances les comptables sont tenus directement envers l'Etat et non envers le Conseil d'administration « si le préju-

dice causé provient exclusivement de leur fait » (1). Cette distinction est commandée par l'équité, car le Conseil n'aurait aucun recours efficace contre l'agent insolvable coupable d'une faute purement personnelle.

B. *Agents ne faisant pas partie du Conseil.* — Quelle est maintenant la situation des agents d'exécution qui ne font pas partie du Conseil ? La loi n'en parle pas; il faut donc recourir au décret.

Tous ces agents sont pécuniairement responsables de l'existence des fonds qui leur sont confiés, ainsi que de l'existence et du bon entretien du matériel qu'ils ont en charge (D. art. 74) : on peut dire, par analogie, que cette responsabilité existe à l'égard du Conseil d'administration ou à l'égard de l'Etat, selon le cas, comme pour les comptables. La légitimité de cette interprétation a dû cependant paraître contestable puisque le Conseil d'Etat a été appelé à donner son avis à ce sujet : comme il fallait s'y attendre, cette haute assemblée a conclu à la légalité de cette règle (2). Et il ne saurait en être autrement : tout détenteur de fonds et de matériel appartenant à l'Etat est tenu de justifier de leur existence jusqu'à leur emploi régulier, même s'il n'a pas la qualité de comptable (3).

---

(1) Cf. V. Rémy. *Op. cit.*, n° 569. Ainsi le Conseil doit prescrire le dépôt au Trésor de toutes les sommes dépassant les besoins pour les vingt jours suivants (D. art. 21); si des sommes supérieures sont conservées en caisse avec l'assentiment du Conseil et si le trésorier perd ou dissipe l'argent qui aurait dû être déposé, le Conseil sera, à juste titre, rendu responsable de cette perte; si, au contraire, les prescriptions réglementaires ont été observées, le trésorier sera directement responsable envers l'Etat et c'est contre lui que l'arrêté de débet sera pris.

Dans le même sens : Bouchié de Belle : « De la responsabilité civile et pénale des comptables des corps de troupe ». *Revue de l'Intendance*, 1893, p. 266 et 268.

(2) Cf. Crétin. *Op. cit.*, édition de 1908, n° 45.

(3) Cf. *Répertoire de droit administratif* : comptabilité de fait.

§ 3. — Responsabilités particulières du chef de corps et du major.

Ces officiers ont d'abord leur part de responsabilité dans les décisions prises par le Conseil d'administration dont ils font partie.

Mais leurs attributions particulières que nous avons définies peuvent les amener à substituer leur autorité propre à celle du Conseil et dans ce cas il est naturel qu'ils supportent seuls les conséquences de leurs actes.

Le chef de corps (1) est ainsi responsable de toute mesure contraire aux règlements qu'il aurait prescrite et de tout ordre qu'il aurait donné pour empêcher l'exécution de dispositions réglementaires. S'il en résulte un préjudice matériel pour l'Etat, le corps (masses) ou les personnes (officiers et troupe) il est tenu *pécuniairement* de le réparer. Dans tous les autres cas sa responsabilité disciplinaire est seule engagée.

Le major (2) est pécuniairement responsable : 1° des conséquences de l'inobservation des devoirs qui lui sont imposés lorsqu'il en résulte un préjudice pour l'Etat ou pour les corps ; 2° des distributions irrégulières faites sur bons revêtus de son approbation. Dans les autres cas, sa responsabilité est disciplinaire.

Il est intéressant de remarquer que, pour le major, la responsabilité pécuniaire n'est pas mise en jeu dans le cas de préjudice matériel causé aux personnes (officiers et troupe); dans ce cas, c'est l'Etat qui réparerait le préjudice sous réserve d'une sanction disciplinaire à l'égard du major. En pareille circonstance, le chef de corps subirait un traitement différent et on peut se de-

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 41.
(2) D. 20 mars 1906, art. 52.

mander, dès lors, quels sont les motifs de cette particularité (1).

SECTION III

Les commandants d'unités administratives.

Telle que nous venons de l'analyser, l'organisation administrative des corps de troupe se résume dans l'existence d'agents collectifs ou individuels entre les mains desquels est centralisée l'administration.

Ainsi comprise la mission de ces agents serait des plus difficiles car ils devraient entrer directement en relations avec tous les militaires comptant au corps (2) : que de complications, que de temps perdu pour l'instruction en défilés interminables à la caisse du trésorier ou aux magasins de l'officier chargé du matériel ?

Il fallait donc décentraliser l'administration, créer entre les représentants du corps et les hommes, de nouveaux intermédiaires dont l'action simplifierait les relations de service. Or, les corps de troupe sont divisés en vue du commandement et de l'instruction en un certain nombre d'unités tactiques (bataillons, groupes, demi-régiments) constituées elles-mêmes par le groupement d'unités primaires (compagnies, batteries, escadrons) : n'était-il pas naturel d'utiliser ces divisions pour l'administration ? C'est ce qu'on a fait. Toutefois, pour ne

---

(1) Ainsi, le major établit et certifie les états de service (D. art. 56), qui sont nécessaires aux militaires du corps : une erreur dans ces états peut avoir parfois des conséquences préjudiciables et cependant la responsabilité pécuniaire de cet officier n'est pas engagée.

(2) Dans l'infanterie, en comptant 12 compagnies à 140 hommes, effectif nouveau, on aurait plus de 1.600 parties prenantes directes.

pas multiplier les échelons, seules les unités primaires ont un rôle administratif et c'est pour cela qu'on les désigne sous le nom d' « unités administratives ».

A. *Rôle des commandants d'unités administratives.* — Les capitaines commandant ces unités ont un double rôle :

1° En leur qualité d'intermédiaires, ils perçoivent à la caisse et au magasin du corps tout ce qui est dû à leurs hommes. En cas de retard dans le paiement de la solde ou dans les distributions, ils adressent leurs réclamations au Conseil d'administration ; il en est de même quand les fournitures sont défectueuses ou incomplètes ou si des retenues irrégulières sont faites à leur troupe. Si les réclamations restent sans effet ils peuvent les adresser par la voie hiérarchique au commandant de corps d'armée (1).

2° Les commandants d'unités ont également de véritables attributions d'administrateurs : ils gèrent certaines allocations, notamment celles de l'alimentation (ordinaires) et des fonds particuliers de l'habillement et du harnachement ; en outre, ils sont parfois chargés de pourvoir directement aux besoins de leur unité en passant des marchés et en faisant des achats (D. art. 77).

B. *Responsabilité des commandants d'unités administratives.* — Ils sont pécuniairement responsables de l'existence des fonds non employés, de l'existence et du

---

(1) Disposition très sage, qui permet au commandant d'unité d'exercer une surveillance efficace sur l'administration du corps; mais nous n'avons pas connaissance qu'elle ait été appliquée. Comment admettre, d'ailleurs, l'exercice de cette faculté laissée au capitaine de se plaindre de son colonel au général commandant le corps d'armée, alors que, dans la pratique, on a une tendance marquée à confondre dans une même rigueur la réclamation administrative et la réclamation ordinaire. Est-ce être indiscipliné cependant que de réclamer l'application d'une disposition réglementaire?

bon entretien du matériel pris en charge par eux et non distribué, enfin des paiements ou distributions non réglementaires (D. art. 79).

Mais, dans les unités, il y a peu de matériel en magasin : la plus grande partie est entre les mains des hommes (habillement, armement, couchage, etc.). Il serait sans doute abusif d'engager la responsabilité pécuniaire du capitaine du fait de la disparition de ce matériel ou des dégradations qu'il peut subir ; aussi est-il admis que, dans ce cas, les commandants d'unités pourraient être simplement l'objet d'une sanction disciplinaire. Toutefois, ils seraient tenus pécuniairement de toute perte de ce matériel résultant manifestement d'un manque de surveillance (D. art. 79).

SECTION IV

Situation particulière des administrateurs des corps de troupe, en ce qui concerne leur responsabilité pécuniaire.

Il résulte de l'exposé qui précède que les administrateurs des corps de troupe sont soumis à des règles de gestion dont la non-observation peut engager leur responsabilité pécuniaire envers l'Etat, le corps ou même les personnes. Rapprochons ces règles des principes généralement admis à ce sujet.

§ 1. — Responsabilité envers l'Etat et envers le corps (masses)

A. *Principe.* — « En principe, les agents au service public ne sont pas responsables *pécuniairement* envers

l'administration du préjudice qu'ils lui ont causé par les fautes commises dans l'exercice des fonctions (1). » C'est une règle posée par la jurisprudence et qui ne comporte que deux exceptions d'ordre général :

1° Les ministres qui, en leur qualité d'administrateurs, engagent des dépenses sans crédit ou au delà des crédits sont pécuniairement responsables envers l'Etat (2) ;

2° Les comptables en deniers et en matières sont responsables pécuniairement à raison des faits de leur gestion et des faits de gestion des comptables subordonnés (3).

B. *Application aux officiers et fonctionnaires militaires.* — Dans l'armée, ces principes sont appliqués strictement aux comptables; mais ils reçoivent une grande extension en ce qui concerne les administrateurs.

En vertu de la loi du 16 mars 1882 et d'un avis interprétatif du Conseil d'Etat en date du 14 août 1886 (4) :

1° Toute mesure prise sciemment par les officiers généraux pourvus d'un commandement en opposition avec les ordonnances, décrets et règlements et pouvant entraîner des dépenses pour l'Etat constitue un excès de pouvoir et engage leur responsabilité pécuniaire envers l'Etat ;

2° La responsabilité pécuniaire des directeurs de service est également engagée : *a*) s'ils obtempèrent aux ordres dont il vient d'être parlé sans présenter aux officiers généraux leurs observations sur l'irrégularité des

---

(1) V. G. Jèze. *Eléments de droit public et administratif*, 1910, p. 102.

(2) Cf. G. Jèze. *Cours élémentaire de science de finances et de législation financière*, 1912, p. 219 et s. Cf. également, V, Rémy, *Traité de la comptabilité publique.*

(3) D. 31 mai 1862, art. 21, § 2, et 869.

(4) R. du 3 avril 1869, art. 34 *bis*, renvoi (1).

mesures prescrites ; *b*) s'ils prescrivent ou autorisent des distributions et s'ils effectuent des ordonnancements en dehors des règlements ou des ordres écrits des généraux.

Donc, dans l'armée, la responsabilité pécuniaire est la règle non seulement pour les comptables, mais pour les administrateurs et les ordonnateurs; parmi ces derniers, même, les fonctionnaires de l'intendance métropolitaine (1) et coloniale (2) ont une situatione encore plus rigoureuse résultant d'une loi antérieure à 1882.

Ces dérogations aux principes généralement admis expliquent pourquoi les administrateurs régimentaires sont soumis à la responsabilité pécuniaire. Mais, comme nous l'avons constaté, cette responsabilité n'est engagée que dans le cas d'ordres ou de mesures contraires aux prescriptions réglementaires et entraînant un préjudice pour l'Etat ou pour le corps (masses) (3) : cela exclut, par conséquent, les fautes résultant d'une mauvaise gestion imputable à l'incapacité, mais pas celles qui résulteraient d'un manque de surveillance sur les actes des subordonnés (4).

---

(1) L. 28 nivôse an III, titre premier, section I, art. 12. — C. d'Etat, 10 novembre 1899, affaire Meyer.

(2) L. 28 nivôse, an III; L. 7 juillet 1900 et D. 11 juin et 21 juin 1902; C. d'Etat, 19 avril 1907, affaire Gleize.

(3) Les corps de troupe n'ont pas la personnalité civile; mais ils reçoivent de l'Etat des allocations forfaitaires (*Infrà*, titres II et III), connues sous le nom de « masses » administrées dans des conditions qui se rapprochent de celles admises pour la gestion des ressources des établissements publics. Chaque masse constitue un fonds distinct ayant une sorte d'individualité: lorsque des abus sont commis par les administrateurs des corps — par exemple, engagement de dépenses non réglementaires sur les fonds des masses — ils sont tenus pécuniairement, non envers le corps qui n'a pas d'existence juridique, mais envers la masse qui a indûment supporté une dépense.

(4) Il en est ainsi notamment, pour le Conseil d'administration

En outre, la plupart des administrateurs des corps de troupe étant, en même temps, détenteurs de deniers et de matériel, il doit leur être fait application des règles de responsabilité relatives aux comptables : il en est ainsi notamment pour les Conseils d'administration et les commandants d'unités.

En résumé, si la situation des agents administratifs des corps constitue une dérogation aux principes généraux admis pour les administrateurs, elle est conforme cependant à la règle suivie dans l'armée.

§ 2. — Responsabilité a l'égard des personnes.

A. *Principe.* — La question de la responsabilité des fonctionnaires et agents de l'administration à l'égard des personnes est très controversée. Sans entrer dans le détail de ces controverses, dont l'examen sortirait du cadre de cette étude, nous pouvons indiquer, d'après l'état actuel de la jurisprudence, les règles qui paraissent généralement admises (1) :

1° Les fonctionnaires sont responsables à l'égard des tiers dans le cas de faute grave et personnelle se détachant de l'acte administratif: la faute de service, au contraire, n'engage pas la responsabilité de l'agent envers la victime ;

2° L'action en responsabilité personnelle contre les fonctionaires doit toujours être portée devant les tribunaux judiciaires.

(fonds en caisse) et le major (surveillance des commandants d'unités et des comptables).

(1) Cf. G. Jèze: « Eléments de droit public et administratif », *Op. cit.*, p. 97.

B. *Application aux officiers et aux fonctionnaires militaires.* — Il est nécessaire de distinguer deux sortes de personnes : les subordonnés et les tiers.

1° Pour les tiers, les principes que nous venons d'énoncer paraissent devoir s'appliquer sans autre difficulté que celle résultant de la distinction, assez subtile et sujette à appréciations diverses, entre la faute de service et la faute personnelle (1) ;

2° Mais la question paraît beaucoup plus délicate lorsqu'il s'agit de subordonnés. Si, en effet, on peut, sans inconvénient, admettre la règle générale dans le cas de faute de service commise par un administrateur militaire (2), en est-il de même pour la faute person-

(1) Exemple : un général, pour assurer la police d'un champ de tir, interdit l'accès d'une propriété privée et aposte des sentinelles pour exécuter ses ordres. Les sentinelles se livrent à des voies de fait contre le propriétaire. Le général est déclaré irresponsable, même si les dispositions étaient irrégulièrement prises : il y aurait en ce cas faute de service. Les sentinelles sont responsables des brutalités commises, bien qu'elles n'aient eu d'autre intention que d'obéir à la consigne : il y a eu faute personnelle (Dijon, 20 juillet 1894, affaire Gressler, S. 95.2.164). — Cette dernière conclusion est-elle bien logique, lorsqu'on connaît la rigueur des consignes militaires : ayant reçu l'ordre d'interdire l'accès de la propriété, les sentinelles ont usé de tous les moyens, même de la violence, si ce moyen était le seul efficace. C'est ce qu'a compris le Tribunal des Conflits qui, dans un arrêt du 8 décembre 1894, a conclu à l'incompétence des tribunaux civils aussi bien pour les sentinelles que pour le général « les faits articulés ne pouvant pas se détacher de l'exécution tant des ordres généraux de l'autorité militaire que de l'ordre spécial donné aux sentiselles par le capitaine de ronde ». (T. Conflits, affaire Gressler, 8 décembre 1894).

(2) Si l'exercice du pouvoir est accompagné d'erreurs ou de fautes se traduisant par des sanctions disciplinaires ou la violation des droits acquis, le militaire lésé pourra obtenir l'annulation de la décision illégale par la voie du recours gracieux, du recours hiérarchique ou du recours pour excès de pouvoir ; il pourra, dans certains cas également, obtenir un rappel de solde ou de traitement ; il pourra enfin, s'il a été frappé d'une destitution illégale, se faire relever par la voie contentieuse de la déchéance du droit à pension qui serait résultée de cette mesure. Mais il n'aura aucun

nelle ? Le soldat, l'officier pourra-t-il intenter une action judiciaire contre son chef ? Cette éventualité devrait, logiquement, être admise, puisque la jurisprudence n'a fait aucune différence entre les qualités des agents administratifs ; il est vrai, qu'à notre connaissance, l'occasion n'a pas été fournie aux tribunaux de statuer sur ce point, car si des actes pouvant servir de base à une action judiciaire de cette nature ne sont pas impossibles, ils sont cependant assez rares (1).

Mais si aucune décision judiciaire ne permet de fixer une règle précise au sujet de la réparation du préjudice causé à un subordonné par un administrateur, par contre — et l'exemple est unique, croyons-nous — le décret sur l'administration des corps de troupe prévoit que la responsabilité pécuniaire du chef de corps pourra

---

droit à indemnité (Cf. Laferrière : *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 86).

Il convient d'ajouter que si le préjudice subi par le militaire résulte d'un accident, d'une blessure ou d'une maladie, l'intéressé ne pourra pas prétendre à une indemnité, mais à une pension ; l'Etat a, en effet, adopté la règle du forfait dans tous ces cas pour dédommager les ayants-droit (C. d'Etat, 21 janvier 1910 : rejet d'une demande d'indemnité formulée par un officier de réserve blessé au cours d'une période d'instruction et auquel une pension avait déjà été accordée).

(1) En voici un exemple : il est interdit aux militaires de revêtir des effets non réglementaires. Un commandant de compagnie, un colonel constatant une infraction à cette règle ne se borne pas à punir le coupable, il s'empare de l'effet non réglementaire, acheté par le militaire sur ses deniers personnels, et le détruit : c'est une atteinte indiscutable au droit de propriété, un abus de pouvoir très caractérisé ; la discipline n'exige pas de telles pratiques. Il semble bien, *à priori*, que le cas soit plus grave que celui de la sentinelle allant jusqu'à la violence, pour faire respecter une consigne reçue, car l'officier n'a pas l'excuse de l'ignorance. Admettra-t-on, néanmoins, la possibilité d'un recours judiciaire de la victime contre l'acte de son chef en vue d'obtenir le remboursement de la valeur de l'effet détruit ? (Ce n'est pas un cas théorique ; le fait s'est produit.)

être engagée du fait d'actes entraînant un préjudice « pour les personnes (officiers et troupe) ». Comment faut-il interpréter cette disposition ?

A-t-on en vue les « fautes de service » ? Mais c'est contraire aux principes généraux et on peut se demander si un simple décret peut édicter une telle règle. Si, cependant, on estime que cette mesure est légitime, pourquoi en restreint-on les effets seulement aux chefs de corps au lieu de l'étendre à tous les administrateurs militaires sans exception : généraux, directeurs de services, majors, commandants d'unité, etc. ?

S'agit-il de la faute lourde, de la « faute personnelle » ? Comme, dans ce cas, la victime dispose d'un recours devant les tribunaux, il faudrait admettre, qu'en proclamant la responsabilité pécuniaire du chef de corps, on a voulu, dans l'intérêt de la discipline, éviter toute action judiciaire contre le chef coupable. Mais la même considération pourrait être invoquée lorsqu'il s'agit de la faute personnelle de tout autre administrateur appartenant aux corps de troupe ou aux services. Pourquoi, dès lors, préciser d'une façon particulière lorsqu'il s'agit du chef de corps ? D'autant plus qu'on pourrait en déduire, *a contrario*, que, ni le major, ni les commandants d'unités administratives ne sont responsables pécuniairement en cas de faute personnelle : est-il possible de justifier une telle différence de traitement pour des situations identiques ?

On le voit, la question de la responsabilité pécuniaire des administrateurs militaires coupables de « fautes personnelles » à l'égard de leurs « subordonnés » est très délicate et très complexe en raison des conséquences qu'elle peut entraîner. Mais ce n'est pas, certainement, la disposition particulière visant les chefs de corps qui peut faciliter la solution de cette question : ou cette dis-

position confirme simplement les principes généralement admis et alors elle est inutile ; ou elle déroge à ces principes et, dans cette hypothèse, il est difficile de justifier la situation exceptionnelle du chef de corps comparativement à celle des autres administrateurs militaires.

*
* *

Telle est, dans son ensemble, l'organisation administrative de la majeure partie des corps de troupe.

Mais certains corps — en bien petit nombre, il est vrai — n'ont pas de Conseil d'administration et sont administrés directement par leurs chefs ; ce sont les compagnies, sections ou groupes formant corps (cavaliers de remonte, troupes d'administration, groupes cyclistes). Ici toutes les attributions et les responsabilités des agents de direction et d'exécution sont réunies dans une même main : celle du commandant du corps (1).

Toutefois, la liberté de cet officier n'est pas absolue : il a, auprès de lui, un tuteur dans la personne d'un fonctionnaire de l'intendance sans l'autorisation duquel aucun marché ne peut être passé. Cette autorisation a, d'ailleurs, pour conséquence de déplacer les responsabilités qui incombent, dès lors, à ce fonctionnaire pour cet objet précis (2).

---

(1) Contradiction flagrante avec le principe de la loi du 16 mars 1882, relatif à la séparation de la direction et de l'exécution, tempérée, il est vrai, par la disposition concernant les marchés : le sous-intendant, dans ce cas, remplace l'agent de direction.

(2) D. 20 mars 1906, art. 80, deuxième alinéa.

TITRE II

Les ressources mises à la disposition des corps

Pour satisfaire les besoins des troupes, les représentants des corps reçoivent des ressources, dont la nature a souvent varié, mais qui sont perçues et conservées jusqu'à leur emploi suivant des règles particulières que nous allons examiner dans trois chapitres : 1° nature et origine des ressources ; 2° modes de perception ou de prise en charge ; 3° la caisse et les magasins.

CHAPITRE PREMIER

Nature et origine des ressources

SECTION I

Considérations historiques.

Avec la levée des premières troupes mercenaires naquit l'obligation, pour les rois, de pourvoir aux besoins d'hommes qui, consacrant tout leur temps au service de guerre, se trouvaient ainsi dans l'impossibilité de s'entretenir eux-mêmes.

Deux moyens s'offrent naturellement à l'esprit : ou bien donner à chacun une somme d'argent avec laquelle il achètera, comme un simple particulier, ce qui lui est nécessaire; ou bien assurer directement l'entretien des hommes en partie ou en totalité et réduire ou supprimer même les prestations en numéraire. Ce dernier système suppose une organisation perfectionnée: il constitue, en général, le terme d'une évolution normale que l'on retrouve dans tous les pays. Le premier, au contraire, convient mieux à une société dont l'administration rudimentaire ne peut assumer la charge de rassem-

bler des approvisionnements pour l'armée : c'est celui qui fut, tout d'abord, appliqué en France.

§ 1. — Avec les premières troupes mercenaires on applique le système de la solde, allocation globale et unique.

Aux chefs de bande qui recrutaient et conduisaient les hommes, le roi payait une somme d'argent correspondant à l'effectif entretenu. Le chef, véritable entrepreneur, nourrissait sa troupe et employait pour cela le moyen le plus simple : il la laissait vivre de maraudes et de rapines; pour le surplus, il l'équipait et l'habillait en consacrant le moins d'argent possible à ces dépenses qui, même en y ajoutant la prime d'enrôlement, étaient loin d'absorber la totalité du prix du contrat.

Mais si les chefs de bande trouvaient une source de sérieux profits dans une telle combinaison, elle était loin, par contre, de satisfaire leurs hommes — premières victimes de cet esprit de lucre — et les populations soumises aux vexations, presque obligatoires, de guerriers sans ressources.

Pour faire cesser de tels abus, il fallait substituer à l'indépendance des chefs de bande, un contrôle d'Etat permettant de s'assurer que les hommes, régulièrement payés, ne manquaient de rien. C'est à ces fins que tendait l'ordonnance du 13 janvier 1373, par laquelle Charles V prescrivait que « tous les paiements des gens d'armes se feront d'orésenavant par chambres à part (1) ». Les mêmes préoccupations inspirèrent dans la suite diverses autres mesures, notamment celle qui consistait à

(1) Isambert, VII, p. 277.

faire payer « chacun en personne » non par les capitaines, mais par les commissaires du roi (1).

Toutefois, il ne suffisait pas d'avoir la certitude que les soldats étaient payés, il fallait encore leur procurer le moyen de se ravitailler assez facilement avec leur argent : aussi le gouvernement, après avoir assuré la solde, se préoccupa de faire rassembler sur les routes et dans les camps des provisions que les troupes achetaient. Ce soin fut d'abord laissé à des civils qui fixaient le prix des denrées à des taux exorbitants à tel point que, plusieurs fois, les vivres durent être taxés ; puis le gouvernement reconnut l'impossibilité de faire la guerre avec de tels moyens et, en 1557, Henri II créa des surintendants des vivres chargés, avec l'aide des commissaires particuliers des provinces et de commis aux vivres « d'établir des magasins sur le passage des troupes et d'acheter les objets nécessaires à la subsistance des armées et à l'avitaillement des places fortes ». Mais ces fournitures, ainsi faites aux hommes, étaient payées par eux de telle sorte que la « solde » restait la seule allocation versée par l'Etat aux troupes : elle devait leur permettre : « de subvenir à toutes les dépenses de subsistance (vivres pour l'homme, fourrages pour le cheval), d'habillement, d'armes, poudre, plomb et mèches, d'équipement, de traitement en cas de blessure ou de maladie, de remonte pour le cavalier, même de rançon du soldat fait prisonnier (2). »

---

(1) Ordonnance d'avril 1467, Isambert, X, p. 544.
(2) Cf. Gauldrée-Boilleau. *Op. cit.*, p. 339.

§ 2. — Le capitaine se charge de faire les achats pour ses hommes a l'aide de « retenues sur la solde » : c'est l'origine des masses.

Comme les achats directs et personnels eussent été très difficiles, le capitaine se chargeait, dans la plupart des cas, de les faire pour l'ensemble des hommes de sa compagnie. Il prélevait alors, sur la solde, les sommes nécessaires pour les paiements aux fournisseurs: l'usage de ces « retenues » se généralisa rapidement et entraîna de sérieux abus, leur importance étant le plus souvent supérieure à la valeur des fournitures faites. Toutefois cet usage introduisit dans les mœurs l'habitude de ne plus considérer la solde comme une allocation globale, mais comme la réunion d'allocations partielles ayant chacune un objet précis correspondant à un besoin particulier : dans la solde une part devait être faite pour l'achat du pain, pour l'achat des effets, etc.

Ce fractionnement, tout d'abord théorique, prit une importance réelle et pratique lorsque le gouvernement voulut réprimer la tendance des capitaines à augmenter le nombre et le montant des retenues : il fallut alors déterminer d'une façon uniforme la portion de la solde à affecter à chacun des besoins auxquels elle devait faire face. Cette fixation devint d'autant plus nécessaire que, dans bien des cas, le pain et quelquefois la viande étaient fournis en nature par l'Etat moyennant une retenue faite aux hommes d'après la valeur de la fourniture faite (1). On avait ainsi le double avantage de permettre une appréciation plus exacte des dépenses à faire et

(1) Ordonnance de janvier 1629 (Code Michau), art. 251: « La valeur du pain de munition sera rabattue aux soldats à raison d'un sol chacun par écu. »

de faciliter le contrôle de l'administration des capitaines en assignant à leur liberté des limites très précises.

Les retenues faites sur la solde des hommes dans les conditions fixées par les ordonnances étaient conservées par les capitaines : entre leurs mains elles constituaient une « masse » sur laquelle ils prélevaient les sommes nécessaires pour payer les dépenses collectives et les prestations fournies en nature à charge de remboursement.

§ 3. — Certaines retenues restent dans les caisses du Trésor pour payer les fournisseurs; les denrées et le matériel correspondants sont livrés en nature aux hommes : c'est l'origine des fournitures gratuites en nature.

Louvois s'efforça de réglementer la pratique des retenues ; il en limita d'une façon très sévère l'importance (1) et il décida même que certaines ne seraient plus perçues par les capitaines mais resteraient dans les caisses du Trésor « pour le paiement direct des fournisseurs des armes et des habits des soldats (2) ». C'était un premier pas vers le démembrement de la solde qui n'était plus, dès lors, versée intégralement entre les mains du capitaine. Il s'accentua par la suite lorsque, avec la création successive des divers services administratifs, l'Etat prit à sa charge la fourniture gratuite des vivres et d'une partie du matériel. Au lieu de remettre aux hommes des sommes qu'ils devaient ensuite reverser dans les caisses de l'Etat à titre de paiement, on réduisit simplement la solde d'une valeur égale à celle des objets distribués gratuitement : on évitait ainsi la

(1) Ordonnances du 5 décembre 1666 et du 6 février 1670.
(2) Ordonnance du 10 août 1687.

complication résultant des mouvements de fonds « complication aussi contraire à l'ordre et à l'unité nécessaires des finances, que nuisible à l'intérêt des troupes et à celui de l'Etat; plus les fonds changent de destination et traversent de caisses, plus les déprédations moins facilement observées, se multiplient (1) ».

§ 4. — Au terme de l'évolution, au lieu d'une allocation unique existent des allocations dont la nature varie avec les besoins a satisfaire.

Ainsi donc, l'allocation globale accordée primitivement au capitaine pour chaque homme des troupes soldées, s'était transformée et divisée en deux sortes de prestations, les unes en argent, les autres en nature sous forme de denrées et de matériel : ensemble elles devaient répondre à tous les besoins du soldat comme l'ancienne solde. En outre, parmi les prestations en deniers, certaines étaient conservées par le chef de corps ou le capitaine qui les consacraient à des achats pour les hommes, les autres devaient être remises définitivement aux militaires qui les employaient à l'alimentation ou à tout autre besoin : les premières constituaient les « masses », les secondes conservaient le nom de « solde ».

En d'autres termes, si l'Etat continuait à supporter la totalité de la dépense d'entretien des troupes, les moyens employés pour assurer cet entretien n'étaient plus uniformes. Les progrès accomplis dans l'organisation administrative et financière du pays et une utilisation plus rationnelle des unités de commandements militaires — compagnies et régiments — permettaient de

(1) Cf. X, Audouin. *Op. cit.*, p. 250.

varier les méthodes ; désormais, pour chaque besoin à satisfaire, on choisissait le système répondant le mieux à la préoccupation de pourvoir les troupes en tout temps avec régularité et économie.

§ 5. — Avantages et inconvénients du système des allocations variées.

Aujourd'hui encore les troupes reçoivent des allocations variées : la complexité apparente d'un tel système est largement compensée par une souplesse et une facilité d'adaptation aux circonstances impossibles à obtenir avec la méthode si simple de l'allocation globale.

Or, l'armée est soumise à des conditions d'existence très variables et si les besoins des troupes sont à peu près toujours les mêmes, en marche ou en station, en campagne ou en garnison, les moyens employés pour les satisfaire ne peuvent pas rester immuables. Remettre à un homme une somme d'argent, si élevée soit-elle, ne suffit pas à donner la certitude qu'il pourra se nourrir dans un pays épuisé par la guerre ; d'autre part, peut-on laisser chaque soldat se procurer librement ses armes ? Enfin, l'accroissement constant des dépenses de la défense nationale ne doit-il pas inciter le législateur et les Ministres à rechercher le système le plus économique pour entretenir l'armée ?

Raisons de fait, raisons d'opportunité, raisons d'économie guident le gouvernement dans le choix du moyen à employer : il n'est plus paralysé par l'observation d'une règle uniforme.

A cet avantage incontestable, il faut opposer les inconvénients non moins réels : le plus important est l'instabilité des règles administratives dont la période révolutionnaire, surtout, offre l'exemple. A cette époque

troublée on a oscillé bien souvent entre la fourniture directe aux troupes par les services de l'Etat et la fourniture indirecte assurée par le corps à l'aide de masses: c'était la lutte entre les organes administratifs et les corps, la faveur appartenant à tour de rôle à chacun des deux adversaires. La loi du 1er février 1791 (1) donne la préférence aux masses ; celle du 2 thermidor an II (1794) (2) les supprime ; elles sont rétablies le 26 fructidor an VII (1799) (3) ; enfin l'arrêté consulaire du 23 fructidor an VIII (1800) (4) crée un système mixte de masses administrées les unes par le Ministre (5), les autres par les corps. Dans la suite, les variations sont sans doute moins fréquentes, mais elles n'apportent pas moins de trouble dans le fonctionnement des divers services.

Vouloir éviter ces changements conduirait à enlever précisément à ce système ce qui fait sa supériorité et sa force : la souplesse. Il ne faut donc pas y songer. Tout ce qu'on peut souhaiter, c'est que dans le choix du moyen à employer — fourniture par l'Etat, masses, paiement direct à l'homme — aucune autre suggestion n'intervienne que le désir de concilier les nécessités de la défense nationale avec les charges budgétaires et l'observation non moins nécessaire des règles de la comptabilité publique.

---

(1) Duvergier, II, p. 219.
(2) Duvergier, VII, p. 275.
(3) Duvergier, XI, p. 350.
(4) Duvergier, XII, p. 400.
(5) Il est vrai que dans ce cas, la « masse » constitue plutôt un chapitre du budget, qu'une masse proprement dite qui éveille dans l'esprit l'idée de gestion par le corps.

SECTION II

Ressources dont disposent les corps.

Les corps de troupe reçoivent de l'Etat, de l'argent, des denrées, du matériel et des immeubles : à quels besoins correspond chacune de ces espèces de ressources ? Comment sont déterminés les droits des corps ? C'est à ces deux sortes de question que nous allons répondre pour chaque allocation.

§ 1. — Prestations en deniers.

Sous cette désignation, on comprend : la solde, les allocations d'alimentation, les masses, les frais de déplacement (1).

A. — *La solde* a été définie « la partie du traitement militaire qui est payée en deniers (2) ». Dans ce sens large, elle englobe toutes les allocations que le corps perçoit en argent, même les masses.

Mais cette définition, beaucoup trop générale, paraît être le résultat d'une confusion entre « la solde », qui est une allocation, et le « service de la solde (3) », chargé

---

(1) Le corps reçoit aussi du Trésor pour les décorés et médaillés, les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, mais ces allocations, comprises dans le budget annexe de la Légion d'honneur, sont perçues à l'aide d'un titre présentant une grande analogie avec un titre de pension. Les paiements semestriels sont faits sur production d'un certificat de vie collectif pour tous les militaires du corps ; c'est ce certificat établi par le corps, qui est remis au Trésor après avoir été revêtu de la quittance du Conseil (Cre du Grand Chancelier de la Légion d'honneur, 24 octobre 1872, B. O. E. M., vol. 30).

(2) Intendant militaire Delaferrière, *L'armée française*, II, p. 370.

(3) D. et I. du 10 janvier 1912, B. O. E. M., vol. 88.

de pourvoir les militaires non seulement de cette allocation, mais aussi d'autres prestations en deniers, alimentation et masses dans certains cas.

Il est vrai qu'il est difficile de donner une définition exacte et précise surtout si l'on considère que l'objet de la solde est différent selon la catégorie d'ayants-droit : ainsi pour les officiers elle doit leur permettre de se procurer la nourriture, l'habillement, l'armement, le logement, c'est-à-dire tout ce qui leur est nécessaire (1); au contraire, pour l'homme de troupe la modique somme de cinq centimes par jour ne répond à aucun besoin bien déterminé : c'est « l'argent de poche » du soldat, qui, par d'autres moyens, est pourvu de tout; entre ces deux situations extrêmes, il y a celle des militaires, autres que les officiers, pour lesquels l'objet de la solde varie selon le grade (adjudants ou autres sous-officiers) ou l'ancienneté (sous-officiers avant ou après cinq ans de service) (2) .

Ce qui caractérise, en réalité, toutes ces allocations, c'est moins leur but que la destination qui leur est donnée: toutes, en effet, doivent être remises intégralement aux ayants-droit: celles destinées à l'alimentation ou aux masses, au contraire, sont en principe, conservées en bloc pour être employées par les administrateurs du corps. Sans doute, d'autres prestations présentent la même particularité, telles les indemnités de déplacement;

---

(1) Exception faite: en temps de paix, pour le cheval et les fourrages; en temps de guerre, pour le logement (le plus souvent sous la tente) et les vivres, que l'Etat fournit en nature aux officiers.

(2) Ainsi, l'adjudant est placé dans une situation presque semblable à celle de l'officier: il ne reçoit de l'Etat que le logement et l'armement; le sous-officier à solde mensuelle est, en outre, habillé; le sous-officier à solde journalière est, de plus, chauffé et éclairé, etc.

mais elles répondent à des circonstances ou à des situations particulières et ne rentrent pas dans le traitement normal des troupes.

Il semble donc qu'on pourrait définir plus exactement la solde: « La partie du traitement normal en deniers remise intégralement et en tout temps aux militaires. » C'est une allocation individuelle par essence, variable dans sa nature et dans son taux selon la situation militaire de chacun.

Les droits du corps résultent donc de l'effectif et de la situation individuelle des militaires de l'effectif, toutes choses qui varient fréquemment. Aussi est-il nécessaire de les constater au jour le jour: c'est l'objet des « contrôles nominatifs » sur lesquels sont enregistrées toutes les mutations intéressant chaque officier ou homme de troupe. Les conséquences à tirer de ces renseignements au point de vue des droits à la solde, sont consignées dans des documents appelés « feuilles de journées ».

Ces feuilles de journées sont de deux sortes: 1° l'une, unique pour tout le corps, contient la liste nominative des parties prenantes (officiers, sous-officiers à solde mensuelle, militaires ayant droit à des allocations d'engagement ou de rengagement) avec indication des mutations les concernant; 2° les autres sont numériques et établies par chaque unité administrative du corps: elles donnent jour par jour l'effectif de l'unité avec l'indication des allocations de chaque nature dues aux hommes ; ces inscriptions sont faites d'après les « situations administratives journalières » établies par les commandants d'unités et arrêtées, en toutes lettres, quant à l'effectif total, par le sous-intendant militaire.

En fin de trimestre, les feuilles de journées sont totalisées et font ressortir, pour chaque partie prenante, individuelle ou collective selon le cas, le nombre d'allo-

cations de toute nature qui leur sont dues; pour les prestations en deniers les droits sont traduits en somme d'argent par les décomptes. Ces documents sont récapitulés ensuite pour constituer la première partie de la « Revue de liquidation », qui donne l'ensemble des droits du corps après vérification et arrêté par le sous-intendant militaire (1).

B. — *Les allocations d'alimentation* sont destinées, comme leur nom l'indique, à assurer la nourriture des hommes et des animaux, concurremment avec les prestations en nature fournies dans le même but (pain, quelquefois viande, et fourrages). Bien qu'ayant un caractère individuel, comme la solde, elles ne sont pas, en principe, remises aux hommes. Elles comprennent des primes (fixe, de viande, éventuelle), dues généralement dans les mêmes conditions que la solde.

La constatation des droits se fait trimestriellement dans les feuilles de journées et la Revue de liquidation.

C. — *Les masses* sont des allocations forfaitaires destinées à pouvoir en totalité ou en partie, à la satisfaction de certains besoins de la troupe (2). A l'origine toutes les masses dépendaient du service de la solde; cela s'expliquait puisqu'elles ont été constituées tout d'abord à l'aide de prélèvements sur la solde. Mais elles en ont été détachées successivement pour faire l'objet de réglementations spéciales dans lesquelles sont indiquées aussi bien les règles d'allocation que les conditions d'emploi de ces prestations : actuellement, chaque masse est com-

---

(1) D. et I, du 10 janvier 1912.

(2) Ainsi, pour assurer l'habillement des hommes l'Etat donne aux corps du matériel (en petite quantité il est vrai) et de l'argent permettant d'acheter des effets, et de payer les dépenses nécessitées par l'entretien et les réparations.

prise dans un chapitre du budget distinct de celui de la solde (1).

Les masses constituent des abonnements; une fois perçues, le corps les emploie en observant certaines règles, mais les économies réalisées restent à sa disposition. En somme, au lieu d'assurer lui-même le service et de payer directement les nombreuses dépenses que nécessite son exécution, l'Etat préfère en charger le corps moyennant une allocation ferme et facilement appréciable : c'est là le caractère essentiel des masses.

Pour déterminer le taux de cette allocation on a recours à des procédés très divers. Il est nécessaire, en effet, d'éviter des évaluations ou trop fortes ou trop faibles préjudiciables les unes aux intérêts du Trésor, les autres, au bon fonctionnement de la masse. Aussi s'attache-t-on à rechercher des bases de calcul simples mais reflétant le plus exactement possible l'importance du service : par exemple, l'effectif s'il s'agit de besoins individuels, la composition organique (2) du corps pour des besoins généraux, etc.

Le droit aux allocations est constaté trimestriellement dans des documents, de contexture variable avec chaque masse, mais qui sont tous vérifiés et arrêtés par les sous-intendants militaires.

Ce système est aujourd'hui très en faveur, les masses

---

(1) Il n'y a plus que la masse de harnachement et ferrage, des dépôts de remonte et des écoles militaires qui soit rattachée à la solde. La masse des écoles vient d'en être détachée dans le budget de 1913 pour constituer, avec d'autres allocations, la masse des dépenses diverses; cependant la perception continue à être effectuée sur les mêmes états que la solde, à charge de réimputation ultérieure (D. des 27 février et 24 octobre 1913, I. du 24 octobre 1913).

(2) Par exemple, le nombre d'unités qui composent le corps: l'allocation sera calculée à raison de tant par unité ou groupe d'unités.

sont, en effet, au nombre de six : habillement et entretien (1), harnachement (2), couchage et ameublement (3), chauffage et éclairage (4), casernement (5) et dépenses diverses (6). On peut dire que de tous les services qui fonctionnent dans les corps, seuls l'armement et la remonte ne sont pas soumis au régime des masses.

D. — *Les allocations pour frais de déplacement* doivent faire face aux dépenses supplémentaires de nourriture, de logement et de transport qu'ont à supporter les militaires qui se déplacent isolément pour le service: elles consistent en allocations individuelles distribuées intégralement aux ayants-droit. Si par ces deux côtés elles ressemblent à la solde elles s'en distinguent cependant par leur caractère exceptionnel et par leur mode de perception.

§ 2. — Prestations en nature.

En temps de paix l'Etat distribue gratuitement aux troupes : d'une façon normale, le pain et les fourrages; accidentellement des conserves de viande et même de la viande fraîche (en manœuvres, par exemple).

Les droits à ces allocations sont fonction de l'effectif en hommes et en chevaux.

Elles peuvent être remplacées par une indemnité représentant la valeur de la ration distribuée par l'Etat,

---

(1) D. et I., du 22 janvier 1907, B. O. E. M., vol. 3.

(2) D. du 9 janvier 1896 (cavalerie et infanterie); du 24 février 1901 (artillerie et train des équipages); du 5 août 1903 (génie); B O. E. M., vol. 6, 6 *bis* et 6 *ter*.

(3) L. du 26 février 1907, D. du 8 mars 1907 et I. du 25 mars 1907, B. O. E. M., vol. 9.

(4) D. et I., du 8 février 1907, B. O. E. M., vol. 5.

(5). D. et I., du 3 mars 1899, B. O. E. M., vol. 51.

(6) D. des 27 février et 24 octobre 1913, I. du 24 octobre 1913, B. O. P. P., p. 1331.

soit d'une façon permanente (sous-officiers), soit exceptionnellement (militaires ne vivant pas à l'ordinaire). En temps de guerre seulement les officiers participent à ces distributions : elles sont faites à titre gratuit et viennent par conséquent s'ajouter à leur solde.

§ 3. — Matériel.

Le matériel comprend « les matières, denrées, effets, et objets de consommation ou de transformation, armes, engins, machines, outils, ustensiles, animaux, mobiliers, bibliothèques, objets d'art et de science, en service, approvisionnement, dépôt ou réserve, soit dans les magasins ou établissements de la guerre, soit dans les corps de troupe (1) ».

Les corps ont deux catégories de matériel : 1° celui que l'Etat met gratuitement à leur disposition ; 2° celui qu'ils achètent à l'aide des fonds des masses.

Tout ce matériel est destiné à faire face à des besoins variables et qui dépendent tantôt de l'effectif, tantôt de l'organisation intérieure du corps, tantôt des nécessités de l'instruction militaire. Il n'est donc pas possible comme pour les allocations en deniers et en nature de fixer, dans des tarifs déterminés à l'avance, les quantités de matériel à distribuer aux corps dans tous les cas qui peuvent se présenter.

Pour le matériel de l'Etat, il existe bien des documents déterminant les quantités d'effets ou objets que chaque corps devrait posséder : tels les tableaux des nécessaires, des instructions ministérielles diverses, etc. De même la réglementation spéciale à chaque masse

---

(1) D. du 26 décembre 1902, sur la comptabilité des matières de la Guerre, article premier (B. O. E. M., vol. 27).

contient des indications sur la nature et l'importance du matériel qui doit être acheté et entretenu sur les fonds de cette masse. Mais ce sont là des données purement théoriques que l'Etat et les corps doivent s'efforcer d'observer sans avoir généralement l'obligation stricte d'en assurer la réalisation. Il y a, à cela, une raison primordiale : le matériel ne répond pas, le plus souvent, à des besoins aussi impérieux que ceux de la solde ou de l'alimentation et lorsqu'il s'agit d'objets d'un usage collectif, on peut en régler l'emploi de façon à diminuer le plus possible les quantités nécessaires ; on est donc plus facilement tenté d'user de tous les moyens qui sont de nature à réduire les dépenses d'achat imputables soit au budget, soit aux masses.

Pour le matériel de l'Etat, c'est le Ministre qui détermine les droits du corps, qu'il s'agisse d'une première dotation ou d'allocations supplémentaires.

Pour le matériel acheté sur les fonds des masses, les administrateurs (Conseil d'administration ou commandants d'unités), apprécient, en principe, les besoins en toute liberté ; nous verrons cependant que leur initiative trouve souvent des limites dans la réglementation elle-même ou dans l'intervention de certaines autorités.

§ 4. — Immeubles du casernement.

A. *Historique.* — Le logement est la seule prestation qui, de tout temps, ait été fournie en nature aux troupes.

Mais l'Etat n'a pas toujours supporté cette charge : les hommes étaient en effet logés chez les habitants qui devaient leur fournir, en outre, « l'ustensile », c'est-à-dire « un lit garni de linceuls et place au feu et à la

chandelle » (1). Cette obligation « pesait sur quelques classes de la société comme une suite de l'ancien devoir de défrayer le prince et ses gens en voyage (2) ». Mais, avec l'accroissement des armées, cette pratique devint une véritable gène pour les familles auxquelles on imposait « des hôtes estimables sans doute, mais qui revenaient trop souvent (3) ». D'autre part, le logement était d'ordinaire fourni par l'artisan, marié, parfois père de jeunes filles : « Quels inconvénients ne peut avoir pour la paix et pour l'honneur de son foyer la présence continuelle d'un soldat trop aimable, qui, comme le Henri IV de la Chanson, se fait trop souvent gloire de boire, de battre et d'être vert-galant (4). » Le « logement des gens de guerre » était donc une lourde charge pour le peuple au double point de vue matériel et moral : aussi chercha-t-on à l'alléger d'abord, à le supprimer ensuite par la construction de casernes.

Une ordonnance de 1623 prescrivit aux localités importantes qui se trouvaient sur les lignes d'étapes de construire et d'entretenir des maisons non habitées qui serviraient au logement des troupes en marche. En 1716 on voulut en faire construire partout « pour éviter les plaintes et discussions qui arrivent lorsque l'officier et le soldat sont logés chez l'habitant (5) ». Mais les dépenses à engager pour les acquisitions de terrain et les constructions effrayèrent les villes et il fallut, plus tard,

---

(1) Ordonnances du 21 avril 1666 et du 1er mars 1768 (Titre IV, article premier).

(2) Odier : *Cours d'études sur l'administration militaire*. Paris, 1824, III, p. 15.

(3) X. Audouin. *Op. cit.*, III, p. 47. Voir également l'opinion du même auteur sur les casernes, p. 48.

(4) Albert Babeau. *La vie militaire sous l'ancien régime*. Paris, Firmin-Didot, 1889, p. 79.

(5) Préambule de l'ordonnance du 25 octobre 1716, *Recueil Cangé*, XLI.

toute l'habileté du comte d'Argenson, ministre de la Guerre, pour réussir à les convaincre : « Il commença par Paris où il fit construire des casernes pour les régiments des gardes françaises et des gardes suisses... les avantages d'une création une fois démontrés aux Parisiens le sont à tous les Français... il en fut ainsi du casernement, toutes les villes de guerre offrirent des fonds pour être affranchies du logement (1). »

D'individuelle, la charge du logement devint ainsi communale. Sous la Révolution on en fit un service d'Etat en réunissant les casernes construites au domaine public et en affectant à cet usage certains immeubles provenant des saisies opérées sur les biens du clergé et de la noblesse.

Plus tard, en 1810, ces bâtiments furent restitués aux villes qui conservèrent la nue-propriété et la charge de l'entretien tandis que l'Etat avait la jouissance des locaux, la direction et la surveillance des travaux. Mais ce système présentait l'inconvénient de permettre l'accès des casernes à des agents étrangers à l'administration de la Guerre. Aussi la loi de finances du 15 mai 1818, tout en laissant aux villes la nue-propriété des immeubles, les exonéra de l'obligation d'entretenir les bâtiments, de fournir le mobilier et la literie, dépenses que l'Etat prit à sa charge. Toutefois, comme la présence d'une garnison est une source de bénéfices pour le budget communal, la même loi imposa aux villes l'obligation de concourir aux dépenses du casernement par le versement au Trésor d'une partie de leurs recettes d'octroi (2).

---

(1) X. Audouin. *Op. cit.*, III, p. 47.

(2) Cette contribution est fixée en principe à 7 francs par homme et à 3 francs par cheval et par an ; des conventions particulières modifient parfois ces taux. Pour les difficultés auxquelles donne

C'est ce régime qui est encore en vigueur aujourd'hui.

B. *Le casernement de nos jours.* — Les besoins des corps en locaux découlent de la nécessité de loger les hommes et les animaux comptant à leur effectif et de posséder des magasins, bureaux, etc., indispensables pour l'exécution du service. Mais il ne suffit pas qu'un besoin soit constaté pour qu'il y soit donné immédiatement et obligatoirement satisfaction : plus encore que pour le matériel, les ressources sont limitées et leur constitution exige du temps et de très grosses dépenses. Aussi faut-il, dans l'affectation des immeubles aux troupes, tenir compte des ressources existantes et en tirer le meilleur parti pour l'installation des hommes, des animaux et des services : cette tâche délicate incombe, dans chaque place, à la commission de casernement (1), qui répartit les locaux entre les corps sous réserve de l'approbation ministérielle.

---

lieu parfois la perception de ces sommes, voir le Rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'année et de l'exercice 1899, publié en 1901 (Imprimerie Nationale, p. 464), notamment pour les villes de Paris, Besançon, Cherbourg, Brest, Lorient, Rochefort, Toulon.

(1) Elle est composée du commandant d'armes, président, du chef du génie, d'un fonctionnaire de l'intendance et d'un médecin militaire (D. 3 mars 1899, art. 15, B. O. E. M., vol. 51).

CHAPITRE II

Réalisation des ressources

Nous allons reprendre chacune de ces catégories d'allocations et indiquer comment le corps se les procure.

SECTION I

Prestations en deniers.

Il existe pour la perception de ces allocations un principe général : les ressources en deniers des corps de troupe sont d'origine budgétaire et leur montant en est ordonnancé par les fonctionnaires de l'intendance.

Cette règle comporte cependant deux exceptions : nous verrons, en effet, que, pour une masse, les allocations sont mandatées par le service du génie (1), et, pour une autre, qu'il existe des recettes extra-budgétaires (2).

---

(1) Masse de casernement.

(2) Masses de harnachement: elles profitent du produit de la vente des fumiers et des dépouilles de chevaux morts.

§ 1. — Solde et alimentation (1).

Les allocations de solde et d'alimentation constituent ce qu'on appelle des « dépenses payables sur revues (2) », dénomination qui caractérise leur mode de perception. Voici quel en est le mécanisme.

A. *Mode de perception.* — Il faut considérer deux catégories de militaires dans un corps : d'une part, ceux qui reçoivent un traitement mensuel (officier et sous-officiers rengagés comptant plus de cinq ans de service) ou des allocations d'engagement ou de rengagement susceptibles de faire l'objet de saisie-arrêt; d'autre part, ceux qui reçoivent simplement une solde journalière (sous-officiers avant cinq ans de service, caporaux ou soldats).

Pour les premiers, le corps établi le 25 de chaque mois un état où ils sont inscrits nominativement avec indication de leurs droits à la solde pour le mois qui va finir.

Pour les autres, le Conseil d'administration dresse, le dernier jour de chaque quinzaine, un état numérique indiquant le nombre et le décompte des allocations de solde et d'alimentation qui paraissent devoir être dues pour la quinzaine suivante, d'après l'effectif présent à ce moment.

---

(1) D. du 10 janvier 1912 sur la solde, B. O. E. M., vol. 88.

(2) D'après le budget voté pour l'exercice 1912 les crédits prévus pour la solode et pour l'alimentation des corps de troupe s'élèvent à :

Solde : chap. 11 et 11 *bis*, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21 (part de l'Etat), 56	229.271.194 fr.
Alimentation, chap. 38, 61 (art. 3), 19 et 63 (ordinaires)	128.800.556 fr.
Total	358.071.750 fr.

Ces états sont ordonnancés par le sous-intendant militaire et le corps en perçoit le montant au Trésor.

Là se bornent les relations entre le Conseil d'administration et l'agent des finances qui ne recevra pas d'autre justification de la sortie des fonds de sa caisse.

Trimestriellement, il est procédé, par l'ordonnateur, à une révision des perceptions ainsi faites. Pour cela le corps établit la récapitulation de ses droits dans la première partie de la revue de liquidation (1). Après vérification par le sous-intendant militaire, ce crédit est définitivement arrêté et comparé aux perceptions faites dans le courant du trimestre, c'est-à-dire au débit. La balance fait ressortir en général un trop ou un moins perçu — l'égalité étant l'exception — régularisé par diminution ou augmentation, sur le plus prochain état de solde. La revue de liquidation est transmise au Ministre et une expédition est soumise à la vérification de la Cour des Comptes.

B. *Critique de ce système.* — Ce mode de perception, très simple suggère quelques remarques :

1° Les conditions de paiement ne sont pas les mêmes pour toutes ces allocations : pour les militaires à solde mensuelle, le paiement a lieu à terme échu et moyennant une sorte de justification des droits; au contraire, c'est d'avance et sur un simple état numérique de prévision qu'il est effectué pour les autres ;

2° Ces paiements prennent le caractère d'avances dont les Conseils d'administration deviennent les régisseurs ;

3° Ces avances échappent aux règles générales édictées en pareille matière (2) : elles ne sont pas limitées en valeur ; aucune justification de l'emploi n'est adres-

(1) *Suprà*, chapitre premier, section II.

(2) D. 31 mars 1862, art. 94; Règlement du 3 avril 1869, articles 142, 169.

sée au payeur, l'ordonnance ou le mandat acquitté par le Conseil opérant la décharge définitive; enfin il n'y a pas de délai maximum au delà duquel les fonds non employés doivent être reversés ;

4° Seul le Ministre contrôle. La Cour des Comptes ne peut que constater les avances faites par le payeur et s'assurer en vérifiant la revue de liquidation (1), qu'il n'a pas été extrait du Trésor, des sommes supérieures aux droits d'après les journées de présence ; elle n'aura pas la preuve que ces sommes ont été réellement dépensées par le corps ; ou bien l'acquit des véritables ayants-droit n'existe pas ou, s'il existe, c'est dans la comptabilité intérieure du corps (2) qu'il faut le chercher.

Ce qui caractérise donc cette organisation, ce sont les graves dérogations qu'elle comporte aux principes généraux de la comptabilité publique : elle repose entièrement sur la confiance accordée à l'ordonnateur. Il est vrai que, dans ce cas spécial, la responsabilité de ce dernier se trouve engagée (3) contrairement à la règle générale de l'irresponsabilité des ordonnateurs: nouvelle dérogation au droit commun. On peut en noter encore une dernière : les mandats de paiement doivent

---

(1) Il est à remarquer que l'expédition de la Revue de liquidation adressée à la Cour des comptes est accompagnée d'un seul état: celui des militaires ayant eu droit à des allocations d'engagement et de rengagement. Mais les feuilles de journées sont conservées par l'administration centrale; quant aux situations administratives et aux pièces justificatives des mutations, elles restent au corps.

(2) *Infrà*, titre III, chapitre premier, section I.

(3) Cf. G. Jèze. *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 1912, p. 239 et 257.

V. Rémy. *Op. cit.*, numéros 533 et suivants.

Cette responsabilité est basée sur les dispositions de la loi du 28 nivôse an III et de l'ordonnance du 29 juillet 1817, relatives à l'organisation des commissaires des guerres et des intendants.

être délivrés par « article » (1) ; or, les allocations d'alimentation, comprises dans un chapitre spécial du budget depuis 1905, et la masse des dépenses diverses, créée en 1913 (chap. 56 du budget), sont cependant perçues sur les mêmes états que la solde.

Quelles sont les raisons qui ont pu motiver de telles dérogations ?

Généralement, on dit que « dans l'armée et dans la marine, à raison du nombre et de la nature urgente des dépenses (solde, nourriture des hommes, etc.), la procédure normale est écartée (2) », surtout pour des allocations qui ont « le caractère alimentaire » dans toute la force du terme.

Ces raisons sont-elles péremptoires ?

Nous avons vu (3) que si la solde a un caractère nettement alimentaire pour les officiers et sous-officiers à solde mensuelle, ce caractère s'atténue, pour les sous-officiers et soldats à solde journalière, la solde ne constituant plus qu'une sorte d'appoint aux allocations diverses répondant à tous les besoins y compris la nourriture.

Or, solde et prestations d'alimentation sont remises aux ayants-droit à terme échu (4), preuve évidente qu'elles ne répondent pas à des nécessités « plus impérieuses » que s'il s'agissait du traitement d'un fonctionnaire quelconque. D'ailleurs, s'il en était autrement comment expliquerait-on que les militaires sans troupe (officiers et

---

(1) D. 3 avril 1869, art. 125.

(2) Cf. G. Jèze. *Op. cit.*, p. 257 ; — V. Rémy. *Op. cit.*, numéros 332, 438, 442; — *Répertoire de droit administratif*, tome VII, *Comptabilité de fait*, p. 341, 2e colonne.

(3) *Suprà*, chapitre premier, section II § 1.

(4) Le paiement du prêt a lieu les 1er, 11, 21 et celui de la solde mensuelle de dernier jour du mois, à terme échu (*Infrà*, titre III, chapitre premier).

sous-officiers) puissent être payés aux caisses du Trésor, en fin de mois seulement, et sur mandat individuel décrivant leurs droits et portant leur quittance (1).

L'argument tiré du grand nombre de parties prenantes ne résiste pas non plus à la critique lorsqu'on constate que certains établissements de la Guerre ont un personnel ouvrier dont l'effectif atteint presque celui d'un régiment d'infanterie sans qu'on ait songé à leur appliquer un régime spécial pour les paiements bi-mensuels des salaires (2).

Enfin, restent la complexité et la multiplicité des allocations qui ne permettent pas la détermination rapide des droits : c'est, de toutes les objections, la plus sérieuse. Mais si elle est de nature à justifier des perceptions approximatives, elle n'exclut pas cependant la possibilité d'un règlement de comptes périodiques entre le corps et l'agent des finances comme il en existe un entre le corps et l'ordonnateur.

Il semble donc bien qu'aucune raison sérieuse ne s'oppose à ce que pour le paiement et pour la justification, les règles de la comptabilité publique s'appliquent intégralement.

L'intermédiaire entre le Trésor et les ayants-droit, c'est-à-dire le Conseil d'administration (3), devrait être constitué régisseur d'avances au même titre que le ges-

---

(1) — Ce sont les fonctionnaires de l'Intendance qui établissent les mandats individuels des militaires sans troupe : ceux-ci en perçoivent le montant directement aux caisses des finances.

(2) Ainsi l'agent comptable de la manufacture d'armes de Châtellerault paie chaque quinzaine le salaire de près de 1.400 ouvriers (1.387 en juin 1912), qui tous, donnent quittance des sommes reçues.

(3) Lorsque les Conseils d'administration seront supprimés, le trésorier du corps sera le régisseur d'avances tout indiqué (*Infrà*, deuxième partie, titre I).

tionnaire d'un établissement chargé de payer le salaire du personnel civil : comme ce dernier, il serait tenu de rapporter au Trésor la justification des paiements effectués par ses soins. Mais pour permettre l'application de ces règles, il faudrait enlever des états de solde les allocations forfaitaires d'alimentation et de masses (dépenses diverses, harnachement) qui, normalement, devraient faire l'objet de mandats distincts.

Nous aurons l'occasion de reprendre ces propositions et d'en indiquer, après discussion, les conditions d'application (1) : disons cependant dès maintenant qu'elles auraient, à notre avis, l'avantage de faire rentrer dans le droit commun toutes les sommes perçues par les corps au titre de la solde, c'est-à-dire près de 230.000.000 de francs (en 1912).

§ 2. — Masses.

Les allocations abonnataires destinées à constituer les masses sont perçues et régularisées dans des formes à peu près semblables à celles de la solde : cela s'explique, puisque, à leur origine, ces masses ont été fournies par des prélèvements sur la solde.

Cependant, la procédure de perception n'est pas uniforme pour toutes ces allocations et nous devons distinguer : 1° celles qui sont « payables sur revue » 2° celles qui sont mandatées par le service du génie ; 3° celles, qui ayant une origine extra-budgétaire, sont encaissées par les corps sans ordonnancement.

A. *Abonnements « payables sur revue »*. — Ils constituent la plus grosse part des fonds des masses. Leur

(1) *Infrà*, deuxième partie, titre I, réformes à réaliser.

perception a lieu, en principe, par mois (1), et à terme échu à l'aide d'états décomptés faisant ressortir les sommes dues au corps d'après les bases d'allocation ; cependant, pour la masse des dépenses diverses et celle de harnachement dans les écoles militaires, les allocations sont comprises sur l'état de solde des officiers ; dans les deux cas, ces états constituent la seule justification que reçoit le payeur.

Trimestriellement, le sous-intendant militaire procède à la révision de ces paiements dans des documents qui, sous des noms divers, rappellent tous la revue de la liquidation de la solde : ces documents présentent la balance entre les droits du corps pour le trimestre et les perceptions faites. Mais la situation est immédiatement réglée par des versements au Trésor ou des ordonnancements supplémentaires. Après arrêté définitif ces « décomptes de libération » sont compris dans les états et rapports de liquidation des ordonnateurs (2).

Nous trouvons donc ici la même procédure que pour la solde : cependant, le règlement de comptes trimestriels entre le corps et le Trésor constitue une précaution très utile contre les accumulations possibles de fonds indûment perçus.

Mais cette procédure ne soulève pas les mêmes objections que pour la solde (3). Les masses, en effet, cons-

---

(1) Pour certaines masses, les corps ont la faculté de ne percevoir qu'en fin de trimestre (chauffage, par exemple).

(2) La masse des dépenses diverses, perçue sur les états de solde est régularisée dans la Revue de liquidation de la solde; mais pour permettre la réimputation de la dépense au chapitre de cette masse, les corps joignent à la revue du 4e trimestre, un état indiquant le montant des allocations perçues au titre de la masse pendant l'année (I., 24 octobre 1913).

(3) La solde a un caractère individuel; en la percevant au Trésor, le corps n'agit pas pour son propre compte, mais pour celui des militaires dont il exerce les droits. Les masses ont, au con-

tituent des abonnements : or, le propre de ce genre d'allocations est d'exclure toute justification de l'emploi qui en est fait. Il en est au moins ainsi lorsque l'abonnement est accordé à une personne : tels les frais de représentation ou de service attachés à certaines fonctions. Ces indemnités sont bien allouées dans un but précis mais pour les percevoir il faut remplir les conditions de fait prévues par les règlements, l'agent des finances ne recevant aucune justification des dépenses faites avec les sommes ainsi reçues. En d'autres termes, l'abonnataire n'est pas un régisseur d'avances, c'est une personne qui contracte un forfait et l'exécution des clauses de ce forfait échappe aux agents du Trésor; c'est affaire entre les deux contractants seuls, l'Etat et le particulier.

Les allocations de masses présentent exactement ce caractère : la réglementation fixe les conditions dans lesquelles elles sont accordées ; il suffit donc que ces conditions soient remplies pour que le droit soit ouvert et tout document qui fera cette preuve suffira pour justifier définitivement la remise des fonds par l'agent du Trésor.

B. *Abonnements mandatés par le Service du génie* (1). — Les allocations de la masse du casernement sont mandatées par le directeur du génie pour tous les corps de troupe d'une même région. Mais il n'y a pas en fin de trimestre de rapprochement entre les droits et les perceptions : cela s'explique parce que les bases de ces

---

traire, un caractère collectif; elles ne sont pas perçues pour le compte des militaires pris individuellement, mais pour assurer un service; on peut dire dans ce cas que le corps exerce *ses* droits et non ceux des individus.

(1) L'importance de ces sommes ne peut pas être déterminée exactement, car elles sont comprises dans les crédits accordés pour l'entretien des casernes dont une partie — la plus importante — est administrée directement par le service du génie.

allocations sont établies dans des conditions de fixité que l'on ne retrouve pas ailleurs. C'est, en effet, le nombre de places d'hommes ou de chevaux résultant de l'état d'assiette du casernement qui détermine le nombre d'allocations journalières dues au corps et le taux de ces allocations est fonction de l'ancienneté de construction des immeubles à entretenir ; contenance et état de conservation des casernes sont, par nature, des éléments d'appréciation très stables. Aussi les droits du corps peuvent être déterminés d'une façon précise et sans crainte de modification ; on ordonnance en toute certitude et une revision ultérieure devient inutile.

C. *Allocations extra-budgétaires : produits de la vente des fumiers et des dépouilles des chevaux morts.* — En vertu de la règle de l'universalité, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent figurer au budget, même les recettes qui proviendraient d'une source étrangère aux crédits législatifs (1). Cependant, le décret sur la comptabilité publique prévoit certaines exceptions que doivent déterminer des règlements spéciaux (1) : l'administration militaire en offre un exemple : « Les fumiers appartenant soit aux corps de troupe, soit aux écoles militaires et aux compagnies et dépôts de remonte, ainsi que les dépouilles des chevaux morts ou abattus, sont vendus, suivant le cas, au profit de la masse de harnachement et ferrage par les soins des Conseils d'administration, sous le contrôle du sous-intendant militaire chargé de la surveillance administrative de ces corps ou établissements (2). »

---

(1) D. 31 mai 1862, art. 43 et 44. — Cf. G. Jèze. *Op. cit.*, p. 137 et suivantes.

(2) R. du 3 avril 1869, art. 254 (B. R. E. M., vol. 24); D. sur le service du harnachement : infanterie et cavalerie, 9 janvier

On peut expliquer ce fait d'abord par une raison historique. A l'origine, l'homme devait nourrir son cheval et entretenir son équipement : il ajoutait à la solde la valeur du fumier qu'il vendait lui-même, ressource peu importante d'ailleurs, en raison des déplacements fréquents des troupes. Lorsque les masses commencèrent à fonctionner, on ne put faire état d'une façon ferme et précise d'une ressource aussi aléatoire et on la considéra seulement comme un supplément éventuel aux allocations normales des corps, destiné à subvenir à quelques dépenses bien minimes (1).

Mais aujourd'hui, les troupes sont beaucoup plus stables ; les chevaux sont logés dans les casernes ; de plus, les méthodes agricoles de culture intensive nécessitent l'emploi d'une grande quantité de fumiers ; enfin les moyens de transport permettent d'utiliser ce produit dans toutes les régions, d'où augmentation considérable du nombre d'acquéreurs. Pour toutes ces raisons, les sommes provenant de cette vente sont assez élevées (2) et ont perdu leur caractère aléatoire : pour-

---

1896, art. 6; artillerie et train, 24 février 1901, art. 11; génie, 5 août 1903, art. 11.

(1) Cf. L. du 26 fructidor an VII, sur le rétablissement des masses, art. 35; — R. du 10 février 1806, sur l'administration de la première et de la deuxième portions de la masse générale des corps de troupe de toutes armes, art. 55: « La vente des fumiers devant accroître la seconde portion de la masse générale lorsque les corps seront dans les garnisons et quartiers, il sera procédé à cette vente par un marché à forfait ou par adjudication si l'objet en vaut la peine, par devant le maire du lieu, qui délivrera au Conseil d'administration un certificat du produit de la vente pour servir de pièce justificative de cette partie de la recette. » — Arrêté du 17 frimaire an II, art. 21: « Le renouvellement et l'entretien des balais, pelles, fourches, lampes, falots, seaux et baquets seront pris sur le produit de la vente des fumiers. »

(2) On ne pourrait en connaître l'importance exacte que par la totalisation des renseignements donnés à ce sujet par les comptes d'emploi de la masse de harnachement adressés annuellement au

quoi ne figurent-elles pas, dès lors, en recettes dans le budget, comme l'exigeraient la logique et la sincérité budgétaires ? Ne devrait-on pas appliquer dans ce cas les dispositions relatives aux objets mobiliers ou immobiliers inutilisables remis à l'administration des domaines, pour être vendus au profit du Trésor ?

A défaut de toute explication officielle on est conduit à supposer que cette dérogation à la règle de l'universalité a été maintenue, d'abord pour simplifier les conditions de la vente des fumiers en supprimant les formalités que nécessite l'intervention d'agents appartenant à deux ministères différents (Guerre et Finances), ensuite pour intéresser les corps à cette vente et en accroître ainsi le produit. Quoi qu'il en soit, cette ressource extra-budgétaire constitue presque la moitié des recettes des masses de harnachement (1).

La vente des fumiers est effectuée par les corps qui procèdent par adjudication ; ils opèrent de même pour

---

Ministre. A titre d'indication, voici les recettes faites de ce chef, en 1912, par trois corps de troupe d'arme différente : régiment d'artillerie, 15.210 fr. 65 ; régiment de cavalerie, 31.481 fr. 75 (somme sur laquelle il a été réservé 14.100 francs pour être répartis, par le Ministre, entre des corps moins favorisés) ; régiment d'infanterie 877 fr. 68. Une évaluation approximative d'ensemble peut cependant être obtenue par un autre moyen. Les instructions ministérielles fixent à 0,05 par cheval et par jour la part du produit de la vente des fumiers, qui reste acquise aux fonds particuliers de la masse : on peut donc admettre que ce taux correspond au produit minimum que l'on est certain de pouvoir retirer de cette vente. En prenant un effectif moyen de 150.000 chevaux, la somme encaissée directement par les corps de troupe métropolitains s'élève à $0,05 \times 365 \times 150.000 = 2.735.500$ fr. Or, les crédits inscrits au budget de 1912 au titre de la masse de harnachement sont de 2.679.941 francs pour la France (chap. 43), et 410.810 francs pour l'Algérie et la Tunisie (chap. 62, art. 3), soit au total 3.090.751 francs. On peut donc dire que cette masse est alimentée, à sommes à peu près égales, par des allocations budgétaires et par des ressources extra-budgétaires.

(1) Voir renvoi (2) de la page précédente.

les dépouilles des chevaux morts. Le prix limite est fixé par le sous-intendant militaire.

Les corps établissent des états de recettes dans les conditions déterminées par le marché et les adjudicataires en versent le montant directement dans la caisse des corps.

§ 3. — Frais de déplacement.

Contrairement à ce que nous avons vu jusqu'ici, les allocations pour frais de déplacement ne sont pas perçues par les corps avant leur emploi. Les droits à ces prestations naissent en effet inopinément et exigent un paiement immédiat : dans de telles conditions, l'obligation de respecter les règles ordinaires de l'ordonnancement aurait constitué une entrave à la bonne et rapide exécution du service.

Aussi a-t-on chargé les corps de payer directement et immédiatement ces frais aux ayants-droit en prélevant les fonds nécessaires sur les disponibilités de leur caisse (1). En fin de mois, les corps sont remboursés de ces avances ; ils produisent dans ce but un extrait du registre des paiements. Le sous-intendant militaire porte sur cet extrait une mention par laquelle il est mandé à l'agent du Trésor d'en verser le montant au corps. Mais cette mention ne constitue pas un ordonancement, puisquelle n'entraîne aucune consommation de crédits. En fin de mois, l'agent des finances remet au sous-intendant militaire tous les bons qu'il a ainsi payés et il reçoit en échange un mandat régulier unique, représentant le montant total des paiements effectués (2).

---

(1) *Infrà*, chapitre III, avances faites par la caisse.

(2) Dérogation aux règles de la comptabilité publique en vertu desquelles aucune sortie de fonds des caisses de l'Etat ne peut avoir

SECTION II

Prestations en nature.

Les corps de troupe reçoivent normalement de l'Etat le pain et les fourrages. Ces perceptions sont faites aux époques fixées par les règlements et d'avance, d'après les effectifs probables à nourrir.

Les bons établis à cet effet, indiquent les besoins tantôt en rations (pain), tantôt en quantités (fourrages) et sont remis au gestionnaire ou à l'entrepreneur selon que la fourniture a lieu en gestion directe ou à l'entreprise : ils tiennent lieu de quittance.

En fin de trimestre, ces bons sont récapitulés par le distributeur dans un bon total, distinct par corps de troupe et soumis à l'acceptation de ce dernier : les bons totaux constituent le débit du corps, qui est comparé aux droits dans un tableau spécial de la revue de liquidation de la solde.

Si cette comparaison fait ressortir des différences, elles sont reportées de trimestre en trimestre jusqu'à la fin de l'année et c'est à ce moment seulement qu'on procède à un règlement définitif. Les quantités perçues en moins restent acquises à l'Etat ; celles qui ont été perçues en trop, au contraire, sont décomptées et leur valeur fait retour au Trésor (1).

---

lieu qu'après ordonnancement. Cf., Rémy. *Op. cit.*, numéros 450 et 460.

(1) Dans les deux cas, la mesure se justifie par la formule un peu brutale : « L'homme a vécu ». Si donc on a perçu en moins, il n'est pas nécessaire de recevoir une quantité supplémentaire qui ne répondrait plus qu'à un besoin déjà satisfait ; si on a perçu trop, il est juste de payer ce qui a été consommé en plus par l'homme.

Toutefois, en ce qui concerne le pain, la moitié, et depuis 1913, la totalité de la valeur du moins perçu est acquise au corps qui en verse le montant aux ordinaires : cette disposition intéresse le commandant d'unité à éviter tout gaspillage et à contribuer ainsi à la diminution des charges budgétaires.

Quant aux trop perçus, l'imputation faite au corps retombe, en dernière analyse, sur les commandants d'unités chargés de rembourser sur leurs deniers personnels la valeur des fournitures reçues en excédent des droits.

En résumé, les choses se passent comme si les unités s'adressaient directement aux magasins distributeurs : le corps se borne à récapituler les bons de ces unités, sans prendre aucune responsabilité quant aux indications qu'ils contiennent.

SECTION III

Matériel.

Le matériel que les corps reçoivent gratuitement de l'Etat leur est généralement livré par les magasins ou établissements des services administratifs ; cependant, ils peuvent parfois se le procurer dans le commerce, la dépense d'achat étant toujours supportée par le Trésor.

A. *Matériel provenant des magasins de l'Etat.* — Ce matériel fait l'objet de demandes établies par les corps suivant les formes et dans les conditions déterminées par les instructions ministérielles. Les magasins ou établissements livrent ou expédient le matériel et établissent les factures au bas desquelles figure la décharge donnée par le réceptionnaire.

Ce matériel ayant déjà été reçu avant son entrée dans les comptes de l'Etat, les corps doivent l'accepter, en principe, tel qu'il est, sous réserve cependant de l'application des dispositions prévues par les règlements sur la comptabilité-matières et sur les transports, pour toutes les contestations entre l'expéditeur, le transporteur et le réceptionnaire.

B. *Matériel acheté dans le commerce par les corps de troupe.* — Parfois l'administration militaire charge les corps de se procurer directement sur place le matériel qui leur est nécessaire : il en est ainsi notamment lorsqu'il s'agit d'objets dont le prix se trouverait sensiblement majoré par les frais de transport et qu'on peut trouver dans le commerce local.

Dans ces cas, les corps procèdent aux achats en se conformant aux instructions ministérielles et ils paient directement les fournisseurs en prélevant les fonds nécessaires sur les disponibilités de leur caisse (1). Ces dépenses sont récapitulées, périodiquement, dans des relevés dont le montant est ordonnancé au nom du Conseil d'administration : par conséquent, l'Etat supporte, en définitive, les frais d'acquisition d'un matériel qui lui appartient désormais et que le corps prend en charge à ce titre (2).

---

(1) Système analogue à celui que nous avons vu pour les frais de déplacement. Il est également employé pour d'autres dépenses telles que : les frais d'entretien de l'armement, des outils du génie, du matériel de campement, le service des convois, etc. Voir : *Infrà*, avances faites par la caisse.

(2) Le fait que le corps s'est substitué à l'Etat pour la réalisation de ce matériel entraîne certaines conséquences : 1° les pièces justificatives des dépenses doivent être établies en observant les prescriptions des règlements sur la comptabilité publique (D. 31 mai 1862 et R. 3 avril 1869), elles sont assujetties notamment à la formalité du timbre de dimension ; 2° les corps doivent appliquer à ces paiements les règles suivies pour les dépenses impu-

SECTION IV

Immeubles du casernement.

Les corps prennent possession des locaux mis à leur disposition, d'après l'état d'assiette du casernement : préalablement un représentant du corps—généralement l'adjudant-chef chargé du casernement — procède, en présence d'un représentant du génie, à la reconnaissance de ces locaux et à la vérification contradictoire du matériel d'ameublement.

La prise en charge ne donne lieu à aucune formalité sauf en ce qui concerne les objets constituant l'ameublement mobile qui sont énumérés dans un inventaire signé par le représentant du corps.

Les contestations sont réglées administrativement : par le commandant d'armes, président de la commission de casernement, si elles portent sur le nombre et la nature des locaux; par le général commandant le corps d'armée si elles sont relatives à l'entretien et à l'état de ces mêmes locaux (1).

---

tables sur les avances faites aux comptables des services régis par économie (I. 20 mars 1906, art. 86. § 5, dernier alinéa); 3° il en est ainsi, en particulier, de l'article 174 du R. sur la comptabilité des dépenses du ministère de la Guerre (R. 3 avril 1869), relatif aux précautions à prendre dans le cas d'oppositions sur les sommes dues aux créanciers; les Conseils d'administration sont personnellement responsables des conséquences que pourrait entraîner, pour le Trésor public ou pour des tiers, l'inexécution de ces dispositions (I, 20 mars 1906, article 86, renvoi 1).

(1) Toutefois, le général commandant le corps d'armée ne tranche définitivement le différend que si l'importance du litige ne dépasse pas 500 francs; au-dessus les deux parties en présence (deux corps, ou un corps et le service du génie), peuvent en appeler au Ministre.

CHAPITRE III

La caisse et les magasins du corps

Toutes les ressources mises par l'Etat à la disposition des corps sont, au moment de leur perception, prises en charge, réunies en bloc suivant leur nature et conservées par le corps jusqu'à leur emploi.

Deux sortes d'allocations échappent à cette règle.

D'abord les vivres et les fourrages ne font l'objet d'aucune pièce comptable constatant la réception : on opère comme si la distribution était faite directement aux ayants-droit par l'Etat, la consommation étant supposée immédiate. Cela s'explique en raison de la nature de ces denrées périssables et de la courte période que concerne chaque perception : aussi a-t-il paru excessif et sans profit d'imposer aux corps l'obligation de tenir une comptabilité pour suivre l'emploi de ces allocations (1).

(1) Cependant, il existe, dans les établissements hospitaliers militaires, une comptabilité en consommation pour les denrées similaires : il est vrai qu'elle est tenue plutôt dans un but de statistique, qu'en vue, d'une justification de l'emploi.

De même, les immeubles du casernement ne donnent lieu à aucune prise en charge : on en comprend aisément la raison tirée de la nature même de ces ressources dont l'existence et l'utilisation peuvent être facilement contrôlées.

Mais le matériel, et, plus encore, les derniers sont, au contraire, essentiellement mobiles et transformables; de plus, ils ne sont pas généralement utilisés dès leur perception ; enfin, leur emploi est soumis à des règles précises dont l'observation doit pouvoir être facilement constatée. Il faut donc que le corps prenne charge de ces ressources et les conserve dans sa caisse ou dans ses magasins jusqu'à leur emploi dûment justifié ; nous allons voir dans quelles conditions.

SECTION I

La caisse.

§ 1. — La caisse du corps et ses opérations normales.

Constatons d'abord que le principe de l'unité de caisse (1) est appliqué dans les corps. Il n'y a, en effet, qu'un seul comptable en deniers chargé de recevoir les fonds et de payer les dépenses dont la responsabilité incombe au Conseil d'administration : c'est le trésorier. Il n'en a pas été toujours ainsi et jusqu'en 1906 il y avait deux caisses : l'une tenue par le Conseil d'administration, l'autre par le trésorier.

---

(1) L'existence d'une caisse dans chaque détachement n'est pas en contradiction avec cette règle: en effet, le détachement ayant une administration distincte à son comptable spécial responsable envers le chef de détachement et non pas envers le Conseil d'administration et cette caisse comme celle du trésorier contient tous les fonds quelle que soit leur nature.

Le trésorier effectue toutes les recettes et peut donner quittance des sommes reçues, sauf en ce qui concerne les ordonnances et mandats de paiement qui doivent être obligatoirement quittancés par le Conseil d'administration (1). Il ne peut faire des paiements qu'aux ayants-droit ou à leurs représentants munis de leurs quittances, aux porteurs de traites ou de pouvoirs en due forme, enfin aux agents du Trésor sur leur récépissé ; il doit, au préalable, avoir été autorisé par le Conseil d'administration; cependant, si la dépense n'est pas supérieure à 200 francs, l'autorisation du major suffit sous réserve de ratification ultérieure par le Conseil. Enfin, aucune autorisation n'est nécessaire pour le paiement de la solde, des primes ou indemnités et des travaux, fournitures ou réparations effectuées à l'abonnement.

Les recettes et les dépenses du corps sont d'ordre ex-

---

(1) Il est intéressant de signaler à ce sujet l'extension donnée à la faculté laissée au Conseil d'administration de déléguer aux officiers comptables la signature de certaines pièces de comptabilité (D. 20 mars 1906, art. 38). Le décret du 10 janvier 1912 dispose, en effet, que les états de solde collectifs sont quittances par le trésorier (art. 35); mais cette règle a été adoptée en prévision de la suppression des Conseils d'administration actuellement à l'étude et la lettre d'envoi de ce règlement spécifie bien que cette disposition ne doit pas être appliquée tant que le législateur n'aura pas supprimé les Conseils; cela se comprend car le trésorier donnant seul quittance des sommes reçues en devient seul responsable. Or, dans certaines places, et notamment à Paris, on fait cependant une application prématurée de cette règle et le Trésor accepte et même n'admet que la signature du trésorier dans les acquits des états de solde : dans ces conditions le Conseil d'administration disparaît et ne saurait être rendu responsable de toute perception abusive. Le propre de la délégation est de ne pouvoir être imposée au déléguant et d'être faite « *intuitu personæ* »; ce serait donc méconnaître ce double caractère que d'imposer au Conseil d'administration, l'obligation de déléguer sa signature au trésorier; une telle restriction apportée à sa liberté aurait pour corollaire la disparition de sa responsabilité.

térieur ou intérieur selon qu'elles résultent des relations du corps avec les services particuliers ou avec les parties prenantes et les fournisseurs.

Mais, indépendamment de ces opérations normales, la caisse est chargée d'en effectuer d'autres qui, par leur nature, rappellent celles des banques : elle reçoit, en effet, des dépôts et elle fait des avances.

§ 2. — Opérations spéciales.

A. *Les dépôts.* — Il existe dans la caisse du corps des sommes ayant une origine autre que les recettes normales; elles proviennent :

1° Des cautionnements versés, le cas échéant, par les fournisseurs ;

2° Des bonis réalisés par les commandants d'unités dans la gestion des ordinaires ;

3° Des économies obtenues dans l'emploi des allocations de masses ;

4° Des sommes perçues en excédent des besoins et non encore reversées au Trésor.

Dépôts ou économies, toutes ces sommes constituent les « fonds généraux » du corps ; elles gardent leur affectation particulière mais elles peuvent être utilisées pour faire des avances soit à l'Etat (1) soit à des militaires du corps.

---

(1) La chose paraît assez naturelle lorsqu'il s'agit des économies réalisées sur les fonds des masses qui continuent à appartenir à l'Etat. Mais lorsqu'on emploie les sommes provenant des dépôts de garantie ou des bonis on arrive à cette conséquence que l'Etat se fait faire des avances par des particuliers (fournisseurs), ou par ce qu'on est convenu d'appeler les deniers privés de l'ordinaire. C'est un moyen de trésorerie spécial qui, bien que peu important, devrait s'ajouter à ceux que l'on cite habituellement; avances par la Banque de France, obligations à court terme, etc. Donc, à

B. *Les avances.* — La caisse peut faire des avances dans les circonstances suivantes :

1° Aux officiers et aux sous-officiers à solde mensuelle, jusqu'à concurrence de quinze jours de solde, en cas de route, grandes manœuvres, écoles à feu et « autres circonstances dans lesquelles ces officiers et sous-officiers sont dans l'obligation de pourvoir journellement à leurs besoins (1) ». Le remboursement en est effectué lors des premiers paiements à faire au titre de la solde.

2° Aux maîtres-ouvriers, qui ne posséderaient pas, au moment de leur installation, les fonds nécessaires à l'acquisition du matériel ; cette avance est remboursée par fractions, trimestriellement, d'après une proportion fixée par le chef de corps (2).

3° Aux masses, pour l'achat de matières ou objets de consommation destinés à être utilisés par les divers services du corps, à charge de remboursement par la masse au moment de la sortie du magasin.

4° A l'Etat, pour l'exécution de certains services qui lui incombent normalement et que, pour des raisons diverses, il charge le corps d'exécuter à sa place (3). Le

---

l'exemple d'un banquier, le corps a un fonds de roulement; il reçoit des dépôts et fait des avances mais, par contre, à la différence des banques, il ne sert aucun intérêt aux déposants et il ne prélève aucune commission sur ses débiteurs.

(1) D. 20 mars 1906, art. 102.

(2) I. 2 avril 1912, art. 18.

(3) D. et I., 20 mars 1906, art. 85 et 86. Parmi ces dépenses signalons celles qui concernent le service de santé, le service de marche (location de voitures), l'habillement (secours à la masse, habillement des officiers de réserve, réparations aux ustensiles de campement, achats et confections); la remonte (achat ou rachat de chevaux); le harnachement (achats et confections); l'artillerie (réparations à l'armement); le génie (entretien des outils); les écoles (entretien et réparations du matériel fixe de gymnastique, de natation); les réparations civiles (indemnités pour dégâts causés pendant des manœuvres ou exercices); les fourrages (achat de fourrages en manœuvre).

remboursement de ces avances a lieu périodiquement sur la production de relevés de dépenses accompagnés de pièces justificatives établies en observant les prescriptions du règlement sur la comptabilité publique : après ordonnancement par le sous-intendant militaire, ces dépenses sont imputées sur les crédits ministériels. Dans cette sorte d'opérations, le corps est assimilé à un régisseur d'avances en ce qui concerne les précautions à prendre pour assurer la validité des paiements et « les Conseils d'administration sont personnellement responsables des conséquences que pourrait entraîner pour le Trésor public ou pour les tiers la non-exécution des dispositions relatives aux oppositions qui pourraient exister sur les sommes dues aux créanciers (1) ».

Deux particularités sont à signaler en ce qui concerne les avances faites à l'Etat :

a) L'une concerne les frais de déplacement, remboursés au corps sans production d'aucune justification du paiement aux ayants-droit et sur la seule attestation donnée par le sous-intendant militaire de la réalité de la dépense ;

b) L'autre concerne les avances pour le service des fourrages. Un corps partant en manœuvres peut avoir à effectuer des achats de fourrages sous réserve de remboursement ultérieur par l'Etat (2) ; mais si, au moment du départ, la situation de ses fonds généraux ne lui permet pas d'emporter une somme suffisante, il pourra recevoir, dans la limite de 20.000 francs, une avance or-

---

(1) I. 20 mars 1906, art. 86 § V, renvoi I, et circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 17 mai 1873, citée par V. Rémy. *Op. cit.*, n° 442, renvoi 2.

(2) I. du 23 janvier 1910 sur le service de l'approvisionnement dans les corps et services, art. 3 (B. O. E. M., vol. 95).

donnancée par le sous-intendant militaire par imputation sur les crédits du service des fourrages (1). A son retour le corps se fera rembourser les dépenses effectuées comme s'il avait fait lui-même l'avance, ensuite il versera au Trésor le montant intégral de la somme qui avait été ordonnancée à son profit. Ce mécanisme assez compliqué et dont on ne s'explique guère la raison aboutit à cette double conséquence : l'Etat fait une avance au corps pour permettre à celui-ci de faire une avance à l'Etat; il faut procéder à deux ordonnancements et à un versement au Trésor, alors qu'un ordonnancement et, éventuellement, un versement au Trésor suffiraient si on appliquait la règle générale des régies d'avances.

§ 3. — Importance de l'avoir en caisse.

Les sommes dont le corps est responsable peuvent parfois être très élevées : aussi a-t-on voulu diminuer ses risques en limitant l'importance de celles qu'il doit conserver dans sa caisse.

Dans ce but, chaque corps a un compte-courant avec le Trésor où il doit déposer tous les fonds qui dépassent les besoins pour vingt jours : ces versements sont prescrits par le Conseil d'administration et ils ne sont reçus que sur le vu d'un extrait de sa délibération; les retraits exigent les mêmes formalités.

Un livret de compte-courant reçoit l'inscription, par les agents des finances, des mouvements de fonds et du montant en toutes lettres du nouveau solde du compte-courant après chaque opération. Les récépissés de dépôt sont conservés par le major.

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 18; — R. 3 avril 1869, art 169².

§ 4. — Justification et enregistrement de mouvements de fonds.

Tout mouvement de fonds engageant la responsabilité du Conseil d'administration ou du comptable doit être justifié par des pièces régulières : factures, mémoires, quittances, états d'émargement, etc.

Pour les perceptions faites au Trésor, la justification résulte de l'inscription sur un « livret de solde » de toutes les sommes versées par les agents des finances : ceux-ci doivent porter ces indications eux-mêmes sur le livret que le trésorier du corps leur présente à chaque paiement.

Il est intéressant de remarquer que, pour les recettes intérieures, l'opération est justifiée par un état de recettes signé du trésorier sans qu'il soit donné quittance au débiteur; si l'état de recettes venait à disparaître, ce débiteur serait dans l'impossibilité de prouver qu'il s'est acquitté de sa dette (1).

Tous les mouvements ainsi justifiés sont inscrits au jour le jour sur un livre de caisse qui porte le nom de « Registre-journal des recettes et des dépenses »; il est utilisé pour les vérifications de caisse faites par le major, le Conseil d'administration et les autorités, qui, à des titres divers, contrôlent ou surveillent l'administration des corps de troupe, généraux, contrôleurs de l'administration de l'armée, fonctionnaires de l'intendance (2).

---

(1) Dans les corps de troupe de l'armée coloniale, il existe un registre à souche de quittances (R. 27 avril 1912, modèle n° 15). *Infra*, 2e partie, titre I, Réformes à réaliser.

(2) Le trésorier tient, en outre, un registre auxiliaire, le « Registre des fonds divers », sur lequel sont reportées toutes les recettes et les dépenses pour dépôts ou avances destinés à être compensées plus tard par des dépenses ou recettes contraires (retraits

SECTION II

Les magasins.

A. *Pluralité des magasins.* — Le matériel peut répondre à deux sortes de besoins : une partie doit être conservée pour être distribuée seulement au moment de la mobilisation, c'est la réserve de guerre ; une autre partie est destinée à être utilisée dès le temps de paix par le corps, c'est le service courant.

Jusqu'à son utilisation, tout le matériel est conservé dans les magasins : il existe dans chaque corps un magasin commun où sont déposés tous les effets et objets de la réserve de guerre et ceux du service courant en excédent des besoins normaux ; en outre, chaque fraction détachée s'administrant séparément a également son magasin considéré comme une annexe du magasin commun ; enfin, il existe un magasin dans chaque unité administrative.

B. *Comptable du matériel.* — Au regard de l'Etat il n'y a qu'un seul comptable dans chaque corps de troupe, c'est le Conseil d'administration, exemple unique, croyons-nous, de comptable collectif.

A l'intérieur du corps tout détenteur de matériel est comptable à l'égard du Conseil.

Enfin, l'officier chargé du matériel, membre du Conseil, est délégué par lui dans la tenue des comptes et la conservation du matériel.

C. *Justification et enregistrement des mouvements.* — Toute entrée et toute sortie doit être justifiée par des pièces régulières revêtues, suivant le cas, de la prise

---

de dépôts, remboursement des avances; il permet de suivre plus facilement ces diverses opérations qui sont simplement inscrites à leur date, et sans rapprochement entre elles, sur le Registre-Journal.

en charge du corps ou de la décharge donnée par l'autorité qui a reçu les objets distribués.

Le Conseil d'administration peut, sous sa responsabilité et sous réserve du visa du major, déléguer, à l'officier chargé du matériel, la signature des pièces d'entrée et de sortie.

Tous les mouvements sont inscrits sur un « Registre des entrées et sorties du matériel appartenant à l'Etat », tenu par le comptable de chaque magasin : en outre, au magasin commun, il existe un « Registre des comptes-courants avec les détachements et les annexes » ; enfin, dans ce magasin, et dans celui de chaque détachement, il est tenu un « Registre inventaire du matériel en service ».

Il est ouvert, en outre, pour l'ensemble du corps, un « Compte de gestion » unique pour chaque catégorie de matériel appartenant à une nomenclature distincte (artillerie, génie, habillement, santé, etc.) ; on y inscrit les entrées et les sorties pour chaque objet et la balance doit donner l'existant total, tel qu'on l'obtiendrait en récapitulant les existants accusés, pour cet objet, par les trois registres que nous venons d'énumérer et que tient l'officier chargé du matériel.

Tous les recensements sont consignés sur les Registres des entrées et sorties et sur le Compte de gestion par les autorités qui ont qualité pour les effectuer (généraux, contrôleurs de l'administration de l'armée, fonctionnaires de l'intendance).

Bien entendu, il ne s'agit, dans l'espèce, que du matériel livré gratuitement par l'Etat. Nous verrons qu'il existe une autre catégorie de matériel constituée par l'emploi des allocations de masses : mais elle est soumise à des règles particulières que nous étudierons plus loin (1).

---

(1) *Infra*, titre III, chap. II, section II.

TITRE III

Les règles d'utilisation et d'emploi des ressources

Dans le titre précédent, nous avons exposé le fonctionnement de ce qu'on pourrait appeler « l'administration extérieure » du corps : ce sont ses relations avec les services particuliers et les agents des finances pour la réalisation des droits de la collectivité. Tel est le premier aspect du rôle du Conseil d'administration.

Mais, une fois perçues, les ressources doivent être utilisées et, dès lors, le Conseil va entrer en relations, tantôt directement, tantôt par l'intermédiaire des commandants d'unités administratives, avec les parties prenantes individuelles ou collectives. C'est le second aspect du rôle des corps de troupe qui consiste, soit simplement à répartir, soit plus souvent, à gérer les ressources mises à leur disposition : on peut dire, par opposition à la première forme de son action que celle-ci constitue « l'administration intérieure » soumise à des règles particulières que nous allons examiner.

Les ressources des corps, envisagées au point de vue de leur emploi, peuvent être divisées en quatre grandes catégories :

1° Celles qui doivent être remises intégralement aux ayants-droit ; elles sont étudiées dans le chapitre premier ;

2° Celles qui consistent en abonnements, conservent une affectation collective et sont gérées par le corps : elles font l'objet du chapitre II divisé en deux sections consacrées, l'une aux ordinaires; l'autre aux masses ;

3° Le matériel dont les règles d'emploi sont exposées dans le chapitre III ;

4° Enfin, les immeubles du casernement dont les conditions d'utilisation et d'entretien par les corps sont indiquées dans le chapitre IV.

CHAPITRE PREMIER

Allocations remises aux ayants-droit.

Ce mode d'emploi s'applique exclusivement à des prestations en deniers (1); il est limité à la solde, à l'alimentation pour certains militaires et aux frais de déplacement.

SECTION I

Solde et alimentation.

Il faut distinguer, à ce point de vue, deux catégories d'ayants-droit : d'une part, ceux qui reçoivent des allocations susceptibles de retenues en vertu d'oppositions juridiques ou de saisies-arrêts (2) ,ce sont les officiers,

(1) Pendant longtemps, le pain a été également remis à chaque homme; aujourd'hui, il est mis en ocmmun dans chaque escouade.

(2) C. C., art. 580; loi du 19 pluviôse an III; loi du 12 janvier 1895. Pour la saisie-arrêt on applique les règles suivantes en ce qui concerne la quotité de la portion saisissable: 1/10e pour les traitements inférieurs à 2.000 francs, 1/5e pour les autres; la totalité pour les primes d'engagement ou de rengagement (D. 10

les sous-officiers à solde mensuelle, et les militaires de tous grades pour les primes d'engagement et de rengagement ; d'autre part, tous les autres hommes de troupe qui ne peuvent subir aucune retenue sur les sommes dues.

Pour les premiers, le paiement est fait directement et individuellement par le Trésorier ; pour les autres, la remise est faite en bloc au commandant de chaque unité.

A. *Paiement direct par la caisse du corps.*— Ces paiements sont constatés sur des « feuilles d'émargement » ouvertes par le Trésorier au commencement de chaque mois. Pour toute remise de fonds au cours ou à la fin du mois, l'intéressé émarge en regard de l'indication, en chiffres seulement, de la somme payée. Seuls les paiements aux officiers sont soumis au droit de timbre de quittance (1).

En fin de trimestre, les droits des parties prenantes tels qu'ils résultent de la feuille de journées sont rapprochés des perceptions faites d'après les feuilles d'émargement : il est procédé aussitôt à la régularisation des différences.

B. *Paiements par l'intermédiaire des commandants*

---

janvier 1912, art. 36 f.). Toute saisie doit être faite entre les mains des trésoriers-payeurs généraux, agents ou proposés, sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont perçus par les corps : c'est pour ce motif que les ayants-droit sont, comme nous l'avons vu, portés nominativement, sur les états de solde. Les trésoriers des corps de troupe n'ont pas à intervenir pour l'exécution des saisies sauf dans quelques cas particuliers (changement de garnison), où ils prennent certaines mesures en vue d'assurer l'effet des oppositions (R. 3 avril 1869, et I. 30 juillet 1903, art. 187).

(1) Cf. à ce sujet une étude sur « Les gens de guerre et le droit de timbre », par M. l'Officier d'administration de l'Intendance Cruon (*Revue de l'Intendance*, mars 1910, numéros 189 et suivants).

d'unités. — Trois fois par mois, les 1er, 11 et 21, le commandant de chaque unité administrative établit une « feuille de prêt » indiquant le nombre et le décompte de toutes les allocations de solde et d'alimentation dues aux sous-officiers à solde journalière et aux autres hommes de troupe composant l'unité. Après l'avoir revêtue de sa quittance, le capitaine perçoit le montant de cette feuille à la caisse du corps ; la perception peut également être faite par le sergent-major, mais sous la responsabilité du capitaine.

Trimestriellement, le montant des sommes ainsi perçues est rapproché des droits de l'unité d'après la feuille de journées : les trop ou moins perçus que fait ressortir cette comparaison sont immédiatement régularisés.

Le commandant d'unités donne la destination suivante aux sommes reçues :

a) Il remet intégralement toutes les allocations de solde et d'alimentation aux sous-officiers à solde journalière et les allocations de solde seulement aux autres hommes de troupe. Cette remise a lieu de la main à la main, par les soins du sergent-major ou des caporaux d'escouade, sans aucune preuve écrite (1).

b) Les allocations d'alimentation qui restent sont con-

---

(1) Cf. Service intérieur de l'infanterie (D. 25 août 1913) : article 80 (le capitaine s'assure fréquemment que les hommes sous ses ordres reçoivent avec une scrupuleuse exactitude toutes les allocations auxquelles ils ont droit) ; — art. 96 (l'adjudant de compagnie s'assure que les hommes reçoivent bien toutes les prestations auxquelles ils ont droit et rend compte au capitaine de tous les abus ou négligences constatés à cet égard) ; — art. 103 (le sergent-major paie le prêt aux intéressés en se conformant aux consignes données à ce sujet par le capitaine) ; — art. 124 (le jour du prêt le caporal d'escouade reçoit du sergent-major, à l'heure fixée par le capitaine, la solde de son escouade et les allocations dues à ceux qui ne vivent pas à l'ordinaire ; il les leur remet immédiatement).

servées par lui en vue de constituer les fonds de l'ordinaire (1).

Toutes les sommes remises aux ayants-droit sont employées par ceux-ci à leur guise et sans aucun contrôle (2).

SECTION II

Frais de déplacement.

Les frais de déplacement sont toujours payés par le Trésorier directement aux ayants-droit : chaque paiement est constaté par l'émargement de l'intéressé sur le registre des frais de déplacement, en regard de l'indication de la somme due. Le timbre de quittance n'est exigé que pour les officiers.

SECTION III

Remarques communes à ces deux sortes d'allocations.

I. — Constatons d'abord que, selon la qualité des

(1) *Infra*, chap. II, section I.

(2) Cependant, les sous-officiers sont dans l'obligation de vivre à la cantine ou au mess et, dans la pratique, les sommes destinées à payer les frais de nourriture sont remises au cantinier ou au gérant du mess par le sergent-major. Mais il s'agit là d'une mesure prise en vue de simplifier les opérations de versement et d'éviter tout retard dans les paiements à faire par les sous-officiers. Dans le cas où il est constitué un mess, on ne saurait voir dans cette organisation une atteinte au principe du libre emploi des allocations ; la gestion de ces mess est assurée, en effet, par les sous-officiers eux-mêmes et les instructions ministérielles ont toujours été très nettes à cet égard (C. M. du 4 juillet 1906). Si, en fait, des officiers sont chargés de guider les gérants de ces mess, leur intervention ne doit jamais se transformer en une ingérence dans le fonctionnement.

ayants-droit ou la nature des allocations, le paiement est accompagné ou non d'une quittance sous forme d'émargement.

On peut se demander pourquoi il n'y a pas de règle uniforme à ce sujet. A-t-on cru que l'établissement des pièces justificatives et le travail d'écritures qu'elles nécessiteraient seraient hors de proportion avec l'importance des sommes payées ?

Cette considération est évidemment très acceptable lorsqu'on n'a en vue que la modique paye de 0,05 accordée au soldat ; cependant, certains commandants d'unités exigent de leurs caporaux la preuve du paiement de ces sommes et les hommes émargent alors sur un carnet d'escouade (1); à plus forte raison cette garantie s'impose-t-elle lorsqu'il s'agit de gradés ou d'hommes de troupe rengagés, car les paiements faits tous les dix jours sont alors plus importants (2) et dépassent même souvent la plupart des allocations de déplacement pour lesquelles cependant la quittance est toujours exigée.

Il ne paraît donc pas impossible, *à priori*, de soumettre toutes ces opérations de paiement à l'obligation de l'émargement ou de toute autre forme de constatation de la remise des fonds aux ayants-droit.

II. — Mais, une telle réforme n'aurait qu'une impor-

---

(1) Nous verrons que ce système est réglementé dans les troupes coloniales : *Infra*, 2e partie, titre I.

(2) Ainsi les sommes perçues tous les dix jours s'élèvent à : sergent rengagé, avant cinq ans de service 22 fr. 95, soit 68 fr. 85 par mois ; sergent non rengagé 12 fr. 95 (38 fr. 85 par mois) ; caporal rengagé 8 fr. 20 (24 fr. 60 par mois) ; caporal non rengagé 2 fr. 20 (6 fr. 60 par mois) ; soldat rengagé 3 fr. (9 francs par mois) ; soldat non rengagé 0 fr. 50 (1 fr. 50 par mois). Il n'est question, dans ces décomptes que des sommes remises aux militaires, sans qu'il soit exigé un émargement. On a supposé la prime de viande fixée à 0 fr. 35 et les hautes payes au taux le plus bas.

tance secondaire si le corps, en possession de ces quittances, devait les conserver dans ses archives : l'ordonnateur et l'agent des finances continueraient, en effet, à ne recevoir aucune justification de l'emploi des sommes avancées.

Or, pas plus qu'un régisseur d'avances payant des salaires ou traitements au personnel civil, le corps n'a besoin de conserver les quittances des ayants-droit. Il serait donc plus naturel de donner à ces preuves de paiement la destination normale assignée par les règles de la comptabilité publique, c'est-à-dire de les remettre au Trésor en compensation de la sortie des fonds.

Nous sommes ainsi amenés à confirmer l'impression que nous avions déjà dégagée de l'examen du mode de perception de la solde (1) : le système de la régie d'avances peut s'appliquer à ces allocations sans inconvénient sérieux.

Il reste entendu, d'ailleurs, que toutes ces considérations concernent uniquement la solde et les frais de déplacement remis aux intéressés ; mais les prestations qui sont conservées par les commandants d'unité pour former les ordinaires échappent, par ce fait même, à nos critiques. Elles constituent en réalité une masse, un abonnement qui exclut toute justification d'emploi à fournir au Trésor. La quittance du corps libère valablement l'agent des finances et, ensuite, celle du commandant d'unité suffit à décharger la responsabilité du Conseil d'administration.

---

(1) *Supra*, titre II, chap. II.

CHAPITRE II

Ressources en deniers et en nature ayant un caractère forfaitaire

SECTION I

Les ordinaires.

La réunion d'hommes de troupe vivant en commun au moyen des prestations d'alimentation qui leur sont allouées individuellement constitue un ordinaire (1).

§ 1. — Organisation et ressources de l'ordinaire.

A. *Organisation.* — En principe, il est formé un ordinaire par unité administrative (2) : il est géré par le capitaine, responsable des fonds reçus jusqu'à leur emploi.

(1) D. 22 avril 1905, article premier.

(2) Cependant, les compagnies d'un même bataillon peuvent être réunies pour former un seul ordinaire : c'est le chef de corps qui décide.

Le chef de bataillon ou d'escadron a la surveillance de l'ordinaire des unités placées sous ses ordres : son attention se porte sur le fonctionnement des cuisines et la qualité de la nourriture. Il s'assure que les commandants d'unités apportent dans la direction du service la prévoyance et la sollicitude qu'elle exige : il est responsable disciplinairement des irrégularités.

Le chef de corps a la haute surveillance des ordinaires du régiment : il détermine le mode de gestion à suivre ; il approuve les cahiers des charges et établit de sa main les prix-limites pour les adjudications ; il approuve les résultats des adjudications et autorise, en cas d'insuccès, la passation de marchés de gré à gré.

B. *Ressources.* — Pour assurer l'alimentation des hommes, le capitaine dispose : 1° du pain perçu en nature et mis en commun pour la consommation ; 2° d'allocations en deniers comprenant, normalement une prime fixe et une prime de viande par homme et par jour, et, éventuellement, d'autres primes accordées dans certaines circonstances (1), et des ressources diverses (2). Depuis 1905, l'ordinaire ne reçoit plus aucun prélèvement sur la solde : on a scindé et compris dans des chapitres différents du budget les crédits relatifs à la solde et ceux qui concernent l'alimentation, « afin de pouvoir mieux surveiller l'emploi de ces deniers (3). »

Ne recevant de l'Etat que le pain en nature, l'ordinaire doit, par conséquent, acheter toutes les autres denrées nécessaires pour la préparation des aliments et

---

(1) Epidémies, revues, travaux pénibles, marches et manœuvres, fête nationale.

(2) Solde des caporaux ou brigadiers punis de prison, produit de la vente des issues, valeur du moins-perçu en pain, produits des jardins potagers.

(3) Rapport au Président de la République, précédant le D. du 22 avril 1905.

les liquides (vins, boissons hygiéniques). En outre, il supporte l'achat des registres et les frais de passation des marchés. Mais toute autre dépense étrangère à l'alimentation est interdite.

§ 2. — Moyens d'approvisionnement de l'ordinaire.

L'ordinaire peut se procurer ce qui lui est nécessaire de trois façons : par des livraisons faites par les magasins des subsistances ; par des achats effectués dans chaque unité ; par des achats faits pour l'ensemble du corps.

A. *Livraisons par les magasins des subsistances.* — Normalement, les ordinaires demandent à ces magasins le sucre et le café. Cependant, lorsque l'administration militaire décide de procéder au renouvellement des approvisionnements de réserve, elle peut prescrire aux corps de participer aux distributions d'autres denrées : riz, haricots, lard, etc.

Toutes ces livraisons sont faites à titre remboursable : l'ordinaire de l'unité en paie le montant en supportant une réduction sur la feuille de prêt ; le corps, à son tour, rembourse l'Etat par une déduction sur le mandat de solde de la troupe. Les fonctionnaires de l'intendance suivent ces remboursements.

B. *Achats effectués dans chaque unité.* — Ces achats sont faits chaque jour par le caporal chargé de l'ordinaire accompagné de soldats de corvée : ceux-ci ont le droit de débattre les prix et d'aller chez d'autres fournisseurs offrant de meilleures conditions ; le paiement a lieu au comptant et le fournisseur donne quittance sur le livret d'ordinaire en présence des hommes de corvée; cette quittance n'est pas soumise au droit de timbre (1).

(1) D. 22 avril 1905, art. 38.

Ce système est surtout employé en route ou en manœuvres : en principe, on doit lui préférer l'achat par marchés.

C. *Achats pour l'ensemble des corps.* — En vue de grouper les besoins et d'obtenir par ce moyen de meilleures conditions de prix et de qualité, les denrées nécessaires à tous les ordinaires d'un corps font l'objet, en général, d'achats effectués par une commission dite « des ordinaires ».

Cette commission, présidée par un chef de bataillon, ou d'escadron, comprend quatre capitaines membres, et un lieutenant, secrétaire avec voix consultative, tous nommés par le chef de corps. Elle a pour mission de provoquer la concurrence entre les fournisseurs, d'acheter, de recevoir et de distribuer les denrées ou objets nécessaires aux ordinaires ; mais elle n'a pas à s'immiscer dans l'administration et la comptabilité de ces ordinaires dont la surveillance appartient aux chefs de bataillon.

En principe, les fournitures sont mises en adjudication en observant autant que possible les formalités usitées pour la passation des marchés administratifs du département de la Guerre (1). Ainsi (2) : 1° les cahiers des charges rédigés et signés par les membres de la commission sont approuvés par le chef de corps ; 2° les candidats, dont les titres sont examinés dans une séance préparatoire, peuvent être exclus sans recours possible, après avoir été entendus (3) ; 3° les soumissions sont

(1) I. des 6 juillet 1909 et 27 novembre 1911 (B. O. E. M., vol. 25[1]).

(2) D. 22 avril 1905, art. 26

(3) Arrêt de la Cour de Cassation du 28 décembre 1881. Affaire Battalora contre la commission des ordinaires du 27e régiment d'infanterie (*Dalloz*, 1882,1.470). «... Les commissions des ordinaires ont un pouvoir discrétionnaire pour écarter de l'adjudication les

établies sur papier libre ; 4° néanmoins, les originaux des marchés sont établis sur papier timbré ; 5° les marchés ne deviennent définitifs qu'après l'approbation du chef de corps ; 6° les fournisseurs astreints à un cautionnement le déposent dans la caisse du corps et ne reçoivent aucun intérêt.

Les fournisseurs sont payés directement par le trésorier du corps : les fonds nécessaires sont obtenus en précomptant aux unités, au moment où elles reçoivent le montant de la feuille de prêt, une somme représentant la valeur des fournitures reçues par l'intermédiaire de la commission des ordinaires.

§ 3. — Caractère des deniers de l'ordinaire et conséquences qu'on en tire

« Les fonds de l'ordinaire conservent le caractère de deniers privés (1) ». Pour comprendre cette disposition, il est nécessaire de rechercher comment, à l'origine, se sont constitués les ordinaires.

De bonne heure, les hommes s'étaient instinctivement groupés, dans chaque compagnie, et avaient mis la solde en commun en vue de pourvoir à leur nourriture : ils obtenaient ainsi un emploi plus économique de leurs allocations et ils se déchargeaient, sur l'un d'eux, du souci de procéder aux achats et à la préparation des aliments. Ainsi, naquirent les ordinaires, sortes de coopératives de consommation administrées entièrement par les hommes.

Mais la nécessité s'imposa bientôt de surveiller ces groupements en vue d'y faire régner la bonne harmo-

---

soumissionnaires qui ne leur paraissent pas présenter toutes les garanties nécessaires »

(1) Rapport au Président de la République, D. 22 avril 1905.

nie et de s'assurer que l'argent était bien employé pour la nourriture : ce soin fut confié à « l'officier subalterne de semaine et au commandant de compagnie (1) », qui veillaient à ce que les fournitures fussent régulièrement payées (2). Toutefois, cette surveillance n'était pas de nature à diminuer l'initiative et la liberté des hommes : la gestion de l'ordinaire restait confiée au caporal ou à un soldat appointé par 14 ou 16 hommes ; il faisait les achats, accompagné d'un fusilier, et il tenait un cahier où devaient être enregistrées les recettes et les dépenses que tous les hommes pouvaient contrôler (2).

Un décret de 1806 créa une masse d'ordinaire administrée par les capitaines sous la surveillance des colonels ou chefs de bataillon (3). Alimentée par des prélèvements sur la solde et par des allocations directes, elle devait permettre à chaque compagnie d'acheter « 3 onces de pain blanc, pour la soupe, pour chaque soldat, une demi-livre de viande et des légumes nécessaires à son ordinaire » (art.2); les ordres et modes d'achat des denrées sont donnés par les capitaines ; « la surveillance des masses d'ordinaires et de leur emploi sera dans les attributions du ministre, directeur de l'administration de la Guerre » (art. 9). Désormais, les hommes n'ont plus la libre disposition de ces ressources.

Un décret du 30 décembre 1810 (4) réunit, à partir

---

(1) « Il examinera les provisions que les chefs d'ordinaire auront achetées pour la nourriture, se fera rendre compte des prix et assistera quelquefois aux repas de la chambrée pour s'assurer que tout se passe régulièrement et en ordre » (Règlement du 25 mars 1776, Isambert, XXIII, p. 451).

(2) Règlement concernant le service intérieur, la police et la discipline de l'infanterie, du 24 juin 1792, titre II, art. 12 à 22. Berriat. *Op. cit.*, vol. I, p. 361.

(3) D. du 12 mars 1806. *Moniteur universel* du 30 mars 1806, n° 90, p. 363.

(4) Duvergier, XVII, p. 290.

du 1er janvier 1811, les masses d'ordinaire et de pain de soupe à la solde pour être payées en même temps qu'elle et sur les mêmes fonds. Mais si la masse disparut, les principes de gestion restèrent les mêmes : bien que constitués par des prélèvements sur la solde les ordinaires furent administrés par les officiers comme ils le sont encore de nos jours (1).

Ce système, en excluant toute initiative et toute surveillance de la part des hommes, était déjà de nature à modifier le caractère des deniers de l'ordinaire. Cependant, on pouvait encore admettre que les choses se passaient en réalité comme si les militaires, après avoir reçu la solde des mains du capitaine, lui remettaient la part qu'ils destinaient à leur nourriture en le chargeant de l'employer au mieux de leurs intérêts.

Mais, depuis 1905, cette fiction n'est plus permise : les allocations d'alimentation sont, en effet, aujourd'hui, bien distinctes de celles de la solde ; il n'y a plus de prélèvements sur la solde, mais des primes comprises dans un chapitre spécial du budget.

Cependant la tradition s'est maintenue de considérer ces fonds comme des deniers privés et le caractère qu'on leur attribue entraîne trois sortes de conséquences :

1° Dans la gestion des ordinaires les corps jouissent de la plus grande liberté on pourrait même dire, qu'à ce point de vue, ils échappent à la surveillance des officiers généraux qui ne sont pas mentionnés dans le décret du 22 avril 1905 parmi les autorités ayant une ac-

(1) C'est le décret du 14 décembre 1861 qui créa la commission des ordinaires en vue « de faire par voie directe les achats en gros, d'assurer les fournitures par des marchés et de faire profiter les ordinaires de la différence entre les prix en gros et le prix de détail ». Ce décret refondu successivement le 23 octobre 1887 et le 27 juillet 1889, est remplacé aujourd'hui par celui du 22 avril 1905.

tion sur les ordinaires (1) ; et si la loi du 16 mars 1882 (2) et le décret sur le service intérieur (3) donnent cependant au commandement le droit de surveiller les ordinaires, au double point de vue du fonctionnement et de la comptabilité (4), nous aurons l'occasion de constater que ces dispositions sont sans portée pratique ;

2° L'emploi des fonds de l'ordinaire n'est pas soumis aux investigations des fonctionnaires de l'intendance « en raison du caractère spécial de ces fonds qui ne sont pas des deniers publics », et les sous-intendants militaires « n'ont à en connaître que par délégation du commandement (5) ». En fait, ces fonds échappent à tout contrôle administratif ;

3° Toutes les contestations relatives aux achats effectués pour le compte de l'ordinaire sont de la compétence des tribunaux judiciaires et le chef de corps a qualité pour exercer les actions qui s'y rapportent, y compris l'action en dommages-intérêts (6). C'est en cela sur-

---

(1) Le D. du 22 avril 1905, art. 21 prévoit bien que si les commissions des ordinaires éprouvent des difficultés provenant de collusion ou de coalition de fournisseurs éventuels, le général commandant le corps d'armée pourra, sur le rapport du chef de corps, recourir à l'intervention des fonctionnaires municipaux, des préfets, ou des sous-préfets; mais cette mesure a été prise en vue de donner plus de poids à la démarche faite par l'autorité militaire; elle n'implique pour le général commandant le corps d'armée aucune action sur le fonctionnement de l'ordinaire.

(2) L. du 16 mars 1882, art. 10; le commandement doit « veiller à ce que les troupes soient pourvues de tout ce qui leur est alloué par les règlements et les décisions ministérielles ».

(3) D. 25 août 1913, art. 4 (B. O. E. M., vol. 78[1]).

(4) Cette comptabilité se résume dans la tenue d'un livret d'ordinaire où les recettes et les dépenses sont récapitulées par prêt.

(5) D. 20 mars 1906, art. 170.

(6) D. 22 avril 1905, art. 59 et C. M. 12 août 1908 (B. O. P. R., p. 1434). Cf. sur ce point : Ordinaires de la troupe. Règlements des contestations et poursuite des fraudes, par M. l'officier d'administration de l'intendance Bollengier (*Revue de l'Intendance*, numéros 202 et 203, avril et mai 1911).

tout que se manifeste le caractère privé accordé à ces fonds.

§ 4. — Le caractère privé des deniers de l'ordinaire n'est justifié ni en fait ni en droit.

A. *Raisons de fait.* — 1° Autrefois, les fonds de l'ordinaire étaient fournis en totalité ou en partie par un prélèvement obligatoire sur la solde ; on pouvait donc dire de ce service, alimenté par l'argent personnel des hommes, qu'il n'intéressait qu'eux et avait, dès lors, un caractère privé. Mais, depuis 1905, l'ordinaire ne reçoit plus que des primes versées directement par l'Etat; il fonctionne donc comme une masse et les fonds de l'alimentation, doivent, par conséquent, comme ceux des masses, avoir le caractère de deniers publics ministériels (1).

2° D'ailleurs, comment concilier le caractère privé de ces deniers avec la faculté laissée au chef de corps de répartir, dans certains cas, entre les unités, les bonis réalisés dans une ou plusieurs d'entre elles (2). S'il y a réellement propriété privée, c'est au profit de chaque groupement formant un ordinaire et les économies réalisées ne doivent profiter qu'aux hommes de ce groupement ; eux seuls pourraient consentir à aliéner leurs droits; or, la réglementation n'exige pas leur consultation préalable.

3° Sans doute le décret prévoit le partage possible des fonds d'économie entre les hommes ayant vécu à l'ordinaire mais c'est seulement dans le cas, très rare, de

---

(1) Cf. dans ce sens : V. Crétin. *Op. cit.*, appendice 1912, n° 549. Pour les masses : *infra*, section II.

(2) D. 22 avril 1905, art. 11.

licenciement de corps actifs (1). Il y a cependant d'autres circonstances où une telle mesure pourrait, semble-t-il, être appliquée : par exemple, lors de la dissolution des unités de réserve ou de l'armée territoriale organisées en temps de paix au cours des périodes d'instruction; dans ce cas, le boni réalisé est affecté à la constitution d'un fonds de réserve que ces unités utiliseront à la mobilisation ; mais le reliquat est versé à d'autres unités ; ne devrait-il pas être réparti entre les réservistes ou les territoriaux qui ont participé à sa constitution ? On peut donc dire que la répartition possible des fonds de l'ordinaire n'a pas été prévue en s'inspirant du désir de respecter le caractère privé de ces fonds.

B. *Raisons de droit.* — Les tribunaux ont eu récemment l'occasion de se prononcer sur la situation juridique des ordinaires et si leurs opinions n'ont pas été toujours concordantes on peut cependant affirmer qu'elles conduisent à admettre désormais le caractère public de ces deniers.

a) Dans une première affaire, des poursuites avaient été engagées contre un fournisseur coupable d'avoir livré des viandes avariées aux ordinaires d'un régiment: l'action était basée sur l'article 433 (2) du Code pénal et le chef de corps s'était porté partie civile au procès. La chambre criminelle de la Cour de Cassation fut appelée à connaître de cette affaire et le 31 juillet 1908 elle rendit un arrêt dont les conclusions peuvent être résumées ainsi :

1° Les marchés de l'ordinaire intéressant les besoins

(1) D. 22 avril 1905, art. 11.

(2) Il punit les fournisseurs qui se rendent coupables de fraudes sur la nature, la qualité ou la quantité des travaux ou des choses fournies. Ces fraudes peuvent également être poursuivies en vertu de la loi du 1er août 1905: mais cette dernière loi prévoit des peines moins rigoureuses que le Code pénal.

de l'armée, l'article 433 du Code pénal doit être appliqué comme s'il s'agissait de marchés de l'Etat ;

2° La réunion des hommes du régiment, formée dans l'intérêt général de l'alimentation par le décret du 22 avril 1905, a une individualité véritable et peut, dès lors, agir en justice ;

3° Le chef de corps a qualité pour représenter cette réunion en justice et, en particulier, pour intenter l'action civile en son nom (1).

---

(1) Affaire Lévy contre le colonel du 94e régiment d'infanterie (Cassation, crim., 31 juillet 1908, *Dalloz*, 1909.1.17). Le pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel de Nancy invoquait entre autres moyens: 1° l'article 433 du C. P. n'est pas applicable car il vise seulement les fraudes commises dans les marchés passés avec l'Etat; 2° l'action civile du chef de corps est exercée illégalement et, par conséquent, irrecevable. — L'arrêt de la Cour d'appel de Nancy fut cassé, mais en se basant uniquement sur un troisième moyen tiré de ce que l'amende prononcée dépassait le maximum fixé par l'article 433 C. P. — Par contre, la Cour rejeta entièrement les prétentions du fournisseur sur les deux autres points en se basant sur les considérations suivantes: 1° l'article 433 du C. P. ne permet pas de distinguer entre les marchés passés par l'Etat et par les commissions des ordinaires, car il s'agit dans l'un et l'autre cas d'un service intéressant les besoins de l'armée; 2° le chef de corps est le représentant « légalement » désigné de la réunion des hommes composant le régiment et cette réunion formée dans l'intérêt général de l'alimentation des hommes, en vertu d'un décret du gouvernement puise « dans son objet et dans sa création même par l'autorité publique » une individualité véritable; elle peut, dès lors, agir en justice par la personne du chef de corps qui, en vertu des règlements qui l'organisent, a le droit de la représenter; l'action civile est donc recevable.

Il est intéressant de constater que, pour le second point, la Chambre criminelle appuie sa décision uniquement sur les dispositions du décret du 2 avril 1905, sans se demander, au préalable, si ce décret n'est pas entaché d'excès de pouvoir. Comme le remarque M. le juge Le Poittevin, « la juridiction correctionnelle et la Cour de cassation auraient dû examiner la légalité de ce décret réglementaire. S'il avait été reconnu entaché d'excès de pouvoir, il y aurait eu à rechercher quelle est, en réalité, la nature des fonds des ordinaires et des marchés passés par les commissions. »

Dans le commentaire dont M. Le Poittevin juge au Tribunal de la Seine, fait suivre cet arrêt, l'éminent magistrat souligne les conséquences auxquelles conduit une argumentation basée uniquement sur des dispositions très contestables du décret de 1905.

Il s'élève notamment contre cette double prétention de la Cour d'assimiler d'abord les marchés de l'ordinaire à des marchés de l'Etat pour permettre l'application de l'article 433 du Code pénal (1), et ensuite de les considérer comme des contrats privés pour admettre la recevabilité de l'action civile du chef de corps ; il y a là deux solutions contradictoires qui doivent s'exclure mutuellement. Comment admettre, d'ailleurs, que le décret du 22 avril 1905 a eu le pouvoir de conférer la personnalité civile aux ordinaires et de régler des questions de compétence et d'action en justice, toutes matières qui sont incontestablement du domaine de la loi (2). Dira-t-on que, parfois, certaines collectivités, bien que n'ayant pas la personnalité civile, peuvent acquérir une individualité leur permettant d'ester en justice (3) ? Mais cette solution ne saurait être étendue aux

---

(1) On ne peut invoquer l'article 433 que dans le cas de marchés passés au nom de l'Etat par une autorité légalement autorisée à cet effet, la poursuite nécessitant une dénonciation du gouvernement représenté par le Ministre compétent. Or, en vertu du décret du 22 avril 1905, le Ministre de la Guerre est complètement étranger tant aux marchés d'ordinaire qu'aux contestations auxquelles ils donnent lieu. — Cf. dans le même sens : Tribunal de la Seine, jugement du 15 juin 1892 et V. Crétin. *Op. cit.*, appendice 1912, n° 549.

(2) Quand la personnalité civile est accordée par décret (déclaration d'utilité publique des associations formées en vertu de la loi du 1er juillet 1901), cette procédure a été expressément organisée par la loi. Or, si le décret du 22 avril 1905 se réfère à la loi de même date, celle-ci ne contient aucune délégation de ce genre.

(3) Sociétés d'irrigation et d'arrosage, sociétés d'encouragement

ordinaires car ils constituent une simple organisation administrative et non pas une « association d'hommes » en vue d'assurer leur subsistance. Enfin, même si on considérait les ordinaires comme des personnes privées, est-ce bien le chef de corps qui serait qualifié pour les représenter en justice ? Non, car, en réalité, il y a un ordinaire par unité administrative, géré par le capitaine; chacun de ces groupements devrait donc constituer une individualité représentée par le commandant d'unité et non par le colonel qui est étranger à leur gestion et n'en a que la surveillance.

Tel est le sens de la discussion juridique du commentateur de l'arrêt. La conclusion qui s'en dégage est que les ordinaires n'ont pas de caractère privé, qu'ils constituent un service d'Etat et que les marchés passés par eux doivent être soumis au droit commun applicable à tous les marchés administratifs.

b) Cette opinion se trouve d'ailleurs confirmée par les conséquences que l'on peut tirer d'un arrêt du Tribunal des conflits presque contemporain de celui de la Cour de Cassation (1). Un commerçant de Tunis n'ayant pas été admis à prendre part à une adjudication assigne, devant le Tribunal civil, le chef de corps et le président de la commission des ordinaires, en paiement de dommages-intérêts pour le préjudice que lui aurait causé cette décision. Sur l'intervention du Résident général, le Tribunal des conflits déclare, dans un arrêt du 12 décembre 1908, que « le refus des officiers Jaquillat et Rancoule est antérieur à l'adjudication qui devait être

---

à la race chevaline. — Cf. arrêts de la Cour de Cassation cités par M. Le Poittevin, dans son commentaire.

(1) Tribunal des conflits, 12 décembre 1908 (*Sirey*, 1911,3.32): affaire Garenne contre le commandant Jaquillat, chef de corps et le capitaine Rancoule, président de la Commission des ordinaires du 3e bataillon d'artillerie à pied, à Bizerte.

passée conformément aux règlements administratifs et constitue, par suite, un acte d'administration, qui, considéré en lui-même ou dans ses conséquences, échappe à l'appréciation de l'autorité judiciaire ». Cet arrêt est d'autant plus remarquable que, jusqu'alors, les tribunaux civils s'étaient déclarés compétents pour connaître des contestations relatives à la procédure de l'adjudication (1).

Désormais, toute cette procédure, accomplie conformément aux règlements administratifs, ne doit plus être considérée comme ayant un caractère privé et les contestations qui peuvent en résulter sont de la compétence des tribunaux administratifs (2).

Or, est-il possible, à propos d'un contrat, de distinguer, quant à leur caractère, les opérations qui concourent à la formation de l'acte de celles qui résultent de son exécution ? Peut-on dire que les premières sont d'ordre administratif et les secondes d'ordre privé ? Le simple énoncé d'une telle hypothèse en fait ressortir l'illogisme et la condamne.

A notre avis, l'arrêt du Tribunal des Conflits aussi bien que celui de la Cour de Cassation entraînent forcément l'abandon des principes appliqués jusqu'à ce jour; les marchés d'ordinaire, tant en ce qui concerne leur exécution que leur préparation, doivent être considérés

---

(1) Cf. notamment, arrêt de la Cour de Cassation du 28 décembre 1881 (*Dalloz* 1882.1.470) : le sieur Battalora demandait l'annulation des opérations d'adjudication et des dommages-intérêts parce qu'il aurait dû, prétend-il, être déclaré adjudicataire. La Cour ne fit aucune objection quant à sa compétence et le demandeur n'avait pas davantage formulé d'exception à ce sujet.

(2) Cf. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, Panhard, 1912, p. 344 : Affaire Machin contre le Ministre qui, par décision du 13 février 1909, avait refusé d'annuler l'adjudication prononcée le 11 décembre 1908, au profit du sieur Page pour les fournitures de charcuterie au 14e régiment de chasseurs.

comme des marchés de l'Etat et relever, par conséquent, de la juridiction administrative (1).

En résumé, nous arrivons à cette conclusion que le caractère privé des deniers de l'ordinaire ne se justifie plus en fait et en droit : il doit donc disparaître (2). Ainsi les ordinaires tant au point de vue juridique qu'au point de vue administratif seront soumis au régime des masses.

SECTION II

Les masses

Nous savons que « les masses sont des fonds d'abon-« nements destinés à subvenir à forfait à des dépenses « d'une nature déterminée (3) ».

Une réglementation spéciale à chaque masse fixe les allocations de toute nature dont elle fait recette ainsi que les dépenses auxquelles elle doit faire face. Mais il existe des dispositions communes relatives à l'emploi de toutes ces ressources; nous allons les analyser.

§ 1. — Mode d'administration des masses.

En principe, dans chaque corps, le Conseil administre les masses. Cependant, pour certaines masses, les fonds sont répartis en deux fractions, l'une continuant à être gérée par le Conseil (fonds commun); l'autre étant administrée par les commandants d'unité (fonds particu-

(1) Cf. dans le même sens, V. Crétin. *Op. cit.*, appendice 1912, n° 549.

(2) *Infra*, 2e partie, titre I, Réformes à réaliser.

(3) D. 20 mars 1912, art. 121.

liers) (1); mais, même dans ce cas, la totalité des fonds reste déposée dans la caisse du corps.

Les administrateurs des masses disposent librement et *sans autorisation préalable* de ces allocations; ils doivent cependant se soumettre aux obligations suivantes (2) :

1° Se renfermer dans les limites de prix et de quantités fixées par les règlements ou instructions ;

2° N'acheter que du matériel ou des objets conformes aux modèles-types ou aux descriptions officielles ;

3° Affecter exclusivement la dotation de chaque masse à des dépenses afférentes au service qu'elle doit assurer ;

4° Assurer le bon fonctionnement de ce service (3).

Le caractère forfaitaire de ces allocations entraîne la conséquence suivante : les économies réalisées par le corps lui restent acquises. Toutefois, ces économies peuvent donner lieu, dans un même corps, à des virements au profit d'une masse moins prospère ; mais l'autorisation ministérielle est toujours nécessaire (4). De plus, le ministre peut prescrire, entre corps de même arme, des nivellements portant sur le produit de la vente des fu-

---

(1) Il en est ainsi pour deux masses seulement: habillement et harnachement.

(2) D. 20 mars 1906, art. 122.

(3) Pour la masse des dépenses diverses cette condition est la seule imposée au moins en ce qui concerne la partie des fonds de cette masse affectée aux « menues dépenses qui ne peuvent être prévues par les règlements ». D. 27 février 1913, art. 5 et I., 24 octobre 1913, art. 4, deuxième alinéa.

(4) D. 20 mars 1906, art. 123. — Cette autorisation peut, d'ailleurs être donnée d'une façon permanente par les règlements: il en est ainsi notamment en ce qui concerne les économies réalisées sur le combustible employé au chauffage des chambres en hiver; en principe, la moitié de ces économies peut être versée aux ordinaires ou à la masse d'infirmerie et l'autorisation du général commandant le corps d'armée suffit.

miers de manière à ramener à un taux moyen la recette par cheval (1).

Les allocations de masses sont employées à l'acquisition d'effets, matières ou objets et au paiement des dépenses d'entretien ou de réparation du matériel. Pour l'exécution de ces fournitures ou travaux, les corps ont recours à des livraisons faites par les magasins administratifs ou à des achats ou conventions (2).

En principe, les marchés ou conventions sont passés pour l'ensemble du corps et les chefs de détachement ne peuvent traiter qu'avec l'autorisation du Conseil d'administration. Toutefois, les commandants d'unités passent tous marchés et effectuent tous achats relatifs à l'entretien et aux menues réparations imputables sur les fonds particuliers dont ils ont la gestion (habillement et harnachement), si le corps n'a pas pourvu à ces besoins.

§ 2. — Moyens d'approvisionnement

A. *Livraisons à titre remboursable par les magasins de l'Etat.* — Les règlements spéciaux à chaque masse fixent la nature du matériel qui doit être pris obligatoirement dans les magasins administratifs et parfois ils déterminent aussi l'importance, en valeur, des demandes à faire par les corps (3).

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 124.

(2) Nous ne parlerons pas de la main-d'œuvre militaire utilisée pour certains travaux (sapeurs, cordonniers, tailleurs des unités), car elle n'entraîne aucune autre dépense pour la masse que l'achat de matières premières ou ingrédients utilisés. Il n'est pas superflu cependant d'en signaler l'existence puisque c'est une des causes pour lesquelles le système des masses est combattu dans certains milieux.

(3) Habillement: R. 22 janvier 1907, art. 10, tableau 2, § 1er; I. 22 janvier 1907, art. 2, § 1, la valeur des effets demandés doit

Les effets ou objets livrés sont décomptés aux prix fixés par la nomenclature spéciale à chaque service et remboursés par la masse qui doit supporter la dépense.

Ce remboursement peut avoir lieu par voie de versement au Trésor en exécution d'un ordre délivré par un fonctionnaire de l'intendance ; il en est ainsi pour les effets de harnachement de la cavalerie.

Mais, le plus souvent, le paiement est effectué par déduction sur les états mensuels de primes de la masse. Dans ce but le sous-intendant militaire chargé de l'ordonnancement de ces états reçoit, après chaque livraison, un duplicata de facture indiquant la valeur des effets ou objets cédés; c'est la règle suivie pour les effets d'habillement et de couchage fournis par l'Etat.

Ce système suggère plusieurs remarques :

1° D'abord, le versement au Trésor ou la déduction sur les états de primes a pour conséquence de faire rétablir ou de laisser disponible au chapitre du budget concernant chaque masse un crédit égal à la valeur des effets reçus des magasins de l'Etat ; il s'ensuit donc que les corps ne reçoivent en réalité qu'une partie des sommes votées par le Parlement au titre des masses ;

2° C'est à l'aide de ces remboursements que l'Etat paie à son tour les fournisseurs qui ont livré les effets ou les matières premières aux magasins administratifs; aucune rubrique budgétaire ne fait mention de ces paiements ;

3° Par conséquent, à des crédits alloués au titre des masses d'habillement, de harnachement et de couchage correspondent, dans le compte général du Ministre de

---

représenter, suivant l'arme, 40 à 50 pour 100 des primes des fonds particuliers. — Harnachement: D. 9 janvier 1896, art. 13, tableau 2A, I. 20 février 1904; il faut dépenser aux achats 10 fr. par an et par cheval. — Couchage: I. 25 mars 1907, tableau A.

la Guerre, deux sortes de dépenses : celles qui résultent du paiement des fournisseurs de l'Etat et celles qui constituent réellement les allocations de masses mandatées au profit des corps. Les premières seules sont justifiées par des pièces régulières remises aux comptables des finances au moment de l'ordonnancement et soumises, de ce fait, à la vérification de la Cour des comptes ; les autres, au contraire, sont appuyées seulement d'états de primes consistant en de simples évaluations approximatives des droits des corps.

4° Les effets livrés par les magasins administratifs sont remboursés par les corps aux prix théoriques des nomenclatures, tandis que ces mêmes effets ont été payés aux fournisseurs d'après les prix des marchés. La concordance entre ces évaluations étant impossible à réaliser, il s'ensuit que, en général, les dépenses budgétaires se trouvent être inférieures à la somme qu'exigerait, d'après les tarifs, le nombre de primes auxquelles les corps ont droit. Mais comme « le compte ministériel ne doit pas présenter un chiffre supérieur à la dépense réelle, on opère sur l'ensemble des allocations faites aux corps de troupe une réduction égale à la différence entre le prix de revient des fournitures et la valeur nominale pour laquelles elles ont été délivrées aux Conseils d'administration, ce qui conduit à y faire figurer un nombre de primes absolument fictif (1) ». Ces anomalies, déjà relevées par la Cour des Comptes, ont été mises à jour d'une façon saisissante à l'occasion du vote du budget pour l'année 1913 (2). Et si « ces errements

---

(1) Cf. Déclaration générale de la Cour des comptes sur les dépenses de l'exercice 1898 : Ministère de la Guerre, Revues de la solde (années 1895 et 1896), masse générale d'habillement, p. 48.

(2) Rapport de M. le sénateur Milliès-Lacroix sur le budget

résultent, il est vrai, d'une sage administration des crédits », il convient néanmoins de les régulariser : c'est pourquoi une commission vient d'être instituée par décret (1) en vue de rechercher un moyen de comptabilité permettant de suivre l'emploi régulier des crédits des masses ;

5° Enfin, les complications d'ordre budgétaire que nous venons de signaler n'excluent pas celles qu'entraîne ce mode de paiement dans les magasins administratifs, dans les corps et chez les ordonnateurs, surtout lorsqu'il a lieu par déduction.

Peut-être serait-il possible de simplifier toute cette procédure en substituant à la livraison à charge de remboursement, une distribution à titre gratuit dans les limites d'un crédit préalablement déterminé, système que nous examinerons plus loin en détail (2).

B. *Marchés.* — Les marchés sont passés en principe par chaque corps ; cependant, en vue d'une gestion plus économique, le Ministre peut prescrire, pour certaines fournitures, la passation de marchés par place de garnison ou par région groupant plusieurs corps.

a) Règles générales. — Les marchés sont conclus, sans autorisation préalable, pour toutes fournitures, confections ou réparations dont la dépense est prévue par les règlements ou les instructions du Ministre.

Les corps s'inspirent des dispositions générales concernant les marchés passés par l'administration de la

---

de la Guerre (première section), pour l'année 1913 (*Doc. parl.* S. O., 1913, Sénat, annexe n° 141, Habillement, p. 643, Harnachement p. 466, Couchage p. 649).

(1) Rapport au Président de la République et D. 18 octobre 1913 (*France militaire* du 30 octobre 1913, p. 3).

(2) *Infra*, 2e Partie, Titre Ier, Réformes à réaliser : abonnements en crédit.

Guerre, tant en ce qui concerne l'établissement des cahiers des charges que la procédure (1).

C'est le Conseil d'administration qui passe les marchés et les accepte définitivement. Les procès-verbaux constatant ces opérations sont enregistrés sur le registre des délibérations ; en outre, le marché est transcrit sur le « Registre des marchés et conventions » passés par le Conseil.

En général, les prix des nomenclatures de matériel tiennent lieu de prix-limite ; ils ne doivent pas être dépassés.

Tous ces marchés sont assujettis à la formalité du timbre. Par contre, ils ne sont pas soumis à l'enregistrement : on les considère à ce point de vue comme des actes sous-seing privé et, pour ne pas perdre ce caractère, ils doivent être définitifs par le seul consentement des parties (2).

Les matières, effets ou objets reçus en exécution de ces marchés sont soumis à une commission de réception formée d'officiers du corps ; elle statue dans les mêmes conditions que les commissions des magasins administratifs (3) et ses décisions peuvent faire l'objet, de la part du chef de corps ou des fournisseurs, de pour-

---

(1) I. 6 juillet 1909, modifiée par la C. M. du 27 novembre 1911 ; — Cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de fournitures, 16 février 1903. — (B. O. E. M., vol. 25[1]).

(2) Ils ne doivent donc pas être soumis à l'approbation d'une autorité administrative extérieure au corps. — Toutefois, le visa par le sous-intendant militaire d'un contrat d'ores et déjà formé n'a pas pour conséquence de faire disparaître ce caractère d'acte sous-seing privé : il faut pour cela une approbation expresse (I. 20 mars 1906, art. 16, § IX).

(3) Ces commissions, composées d'officiers de troupe, fonctionnent auprès de chaque magasin général ou central du service de l'habillement pour procéder à la réception des effets livrés par les entrepreneurs.

vois, soit devant une commission d'appel, lorsque le cahier des charges l'a prévu, soit devant le Ministre.

Toutes les contestations auxquelles peut donner lieu l'exécution des marchés sont, en dernier ressort, de la compétence des tribunaux administratifs : dans l'espèce, le Conseil d'Etat. C'est la conséquence de l'application à ces contrats des règles générales concernant les marchés de la Guerre (1).

Les paiements aux fournisseurs sont effectués sur factures, mémoires ou quittances, selon le cas, affranchis du timbre de dimension mais assujettis au timbre de quittance pour toute dépense supérieure à 10 francs.

b) Règles particulières aux adjudications publiques. — La commission d'adjudication est constituée par le Conseil d'administration ; il n'y a donc pas de représentant de l'autorité civile, ni de sous-intendant militaire pour veiller à « l'observation des formes prescrites et à celle des dispositions réglementaires (2) ». Mais la séance est publique et le Conseil doit nécessairement donner la préférence à l'offre la plus basse si elle est inférieure au prix maximum fixé. De plus, l'adjudication doit être précédée d'une large publicité pour solliciter la concurrence.

c) Règles particulières aux marchés de gré à gré. — Ces marchés peuvent être précédés de concours et, dans ce cas, le Conseil sollicite les offres du plus grand nombre possible de personnes présentant les garanties désirables. L'avis reçu par ces personnes est complété et signé par elles, puis renvoyé dans la forme et les délais indiqués au Président du Conseil d'administration;

---

(1) Cf. dans le même sens, V. Crétin. *Op. cit.*, appendice 1912. n° 549 : « Les opérations des masses relèvent de la juridiction administrative. »

(2) I. du 6 juillet 1909, art. 3.

cette pièce est alors considérée comme une soumission et elle engage le signataire. Le dépouillement et le classement des soumissions ont lieu en séance privée; toutefois, les soumissionnaires qui en expriment le désir et qui envoient un timbre pour la réponse sont informés du nom de l'adjudicataire et du montant de l'offre acceptée. Dans le cas où il n'est pas fait appel à la concurrence, les marchés ne doivent embrasser qu'une durée aussi restreinte que possible.

d) Règles particulières aux marchés de garnison. — C'est le décret du 20 mars 1906 qui a préconisé, pour la première fois, ce système de marchés dans un double but : obtenir de meilleures offres de la part des fournisseurs attirés par l'importance des fournitures ; éviter les différences de prix assez sensibles constatées pour un même produit acheté par tous les corps de troupe d'une même ville. Des règlements postérieurs ont appliqué les marchés de garnison à certains travaux ou fournitures des services du couchage et du chauffage (1). Ce qui caractérise ces marchés, c'est qu'ils sont passés par une commission spéciale agissant comme mandataire de tous les corps de la garnison ; elle est présidée par le commandant d'armes et elle comprend un sous-intendant militaire, membre technique, et un officier de troupe, un autre officier est désigné comme secrétaire. Les marchés sont établis au nom de chaque corps et ils font l'objet d'engagements dressés en deux expéditions originales, l'une pour le corps, l'autre pour l'entrepreneur ou

---

(1) Couchage et ameublement, I. 25 mars 1907. Travaux de lavage, réparations, confections et réfections.

Chauffage et éclairage, I. 8 février 1907. — Fourniture de combustible autre que la houille et le coke, d'appareils de chauffage et éclairage, etc...

le fournisseur. Là se borne le rôle de la commission . les commandes, les réceptions, les paiements sont faits directement par les corps. Ces marchés conservent le caractère d'actes sous-seing privé.

e) Règles particulières aux marchés régionaux ou locaux passés par l'intendance. — Dans certains cas, il a paru nécessaire de laisser à l'intendance le soin de passer les marchés : fournitures monopolisées (gaz, électricité) (1), exigeant des conventions d'ensemble plus avantageuses ; matières ou objets fournis par des industriels ou des commerçants ayant leurs centres de fabrication sur quelques points du territoire seulement (certains effets de la deuxième portion (2), charbon de terre) (3). Mais alors, les marchés passés perdent le caractère d'actes sous-seing privé : ils sont approuvés dans les mêmes conditions que les autres marchés de la Guerre et soumis aux formalités du timbre et de l'enregistrement. Toutefois, l'intendance n'intervient que pour passer le marché : les corps entrent ensuite directement en relations avec les fournisseurs pour les commandes, les réceptions et les paiements.

Remarque. — Tels sont les divers modes de marchés appliqués. Il est curieux de constater la tendance de plus en plus marquée, de confier à des autorités étrangères aux corps, le soin de procéder aux adjudications. Il est permis de se demander si là n'est pas la vraie solution du problème des masses : laisser aux corps la plus grande initiative tout en les débarrassant le plus possible des procédures administratives. Certaines opi-

---

(1) I. 8 février 1907.

(2) Cahier des charges spéciales du 10 septembre 1912.

(3) I. 20 novembre 1906 et cahier des charges communes, du 12 août 1910.

nions que nous aurons à discuter, se sont déjà manifestées dans ce sens (1).

C. *Achats sur simple facture.* — Ces achats ne sont effectués que lorsqu'il n'a pu être passé de marché avec ou sans appel à la concurrence ou lorsqu'il s'agit de menues fournitures à livrer immédiatement ; aucune dépense ne peut être ainsi engagée que si elle ne dépasse pas 1.500 francs. Cependant, même si ces conditions ne sont pas réalisées, le corps peut demander au sous-intendant militaire l'autorisation de procéder à des achats de cette nature ; ce fonctionnaire décide ou en réfère au directeur du corps d'armée. Cette autorisation dégage la responsabilité du Conseil d'administration.

D. *Conventions avec les maîtres-ouvriers* (2). — La situation réciproque des contractants donne à ces conventions un caractère particulier : le maître-ouvrier militaire est, en effet, le subordonné des officiers membres du Conseil d'administration avec lesquels il traite. Aussi, est-il nécessaire de réglementer d'une façon stricte les droits de chacun de façon « à concilier, dans la mesure du possible, les intérêts supérieurs de l'armée et des corps de troupe avec ceux des maîtres-ouvriers ».

Les travaux constituant le service normal des maîtres-

---

(1) Cf. La suppression des Conseils d'administration et le rôle de l'intendance, par le capitaine G., dans la *France militaire*. V. notamment le numéro du 22 avril 1913 : « Je voudrais également que l'intendance fût chargée de la préparation de tous les marchés. C'est là un rôle qui n'appartient pas aux corps de troupe. Il faut, pour mener à bien cette mission, avoir des connaissances juridiques et commerciales que ne possèdent pas forcément les comptables des corps de troupe. »

(2) I. sur la situation des maîtres-ouvriers, du 2 avril 1912 (B. O. E. M., vol. 4 *ter*) qui « coordonne en y apportant les additions et précisions nécessaires », les diverses dispositions jusque-là éparses dans la réglementation. — Les maîtres-ouvriers disposent de la main-d'œuvre militaire et les matières premières leur sont fournies en principe par les Conseils d'administration.

ouvriers, sont divisés en trois catégories : 1° ceux qui doivent leur être obligatoirement confiés et qu'ils sont toujours tenus d'accomplir ; 2° ceux qu'ils sont tenus d'exécuter lorsqu'ils leur sont demandés par le Conseil d'administration ; 3° ceux qui ne peuvent leur être confiés qu'après une entente amiable (1).

Les corps traitent avec les maîtres-ouvriers par marchés de gré à gré conclus sans autorisation préalable et pour une année au moins. Ces marchés sont soumis à la formalité du timbre mais pas à l'enregistrement. Ils comportent deux modalités : le régime de clerc à maître dans lequel un prix est fixé pour chaque travail en prenant pour base les tarifs ministériels; l'abonnement, caractérisé par l'allocation d'une somme fixée par journée ou par collection d'effets à entretenir.

Pour les travaux de la troisième catégorie, les conditions du marché sont librement débattues entre le corps et le maître-ouvrier, celui-ci gardant toute sa liberté d'action. Mais pour ceux des deux premières catégories dont l'exécution peut toujours être imposée aux maîtres ouvriers, il a fallu prévoir le cas où il n'y aurait pas entente entre ceux-ci et le Conseil au sujet, soit des conditions spéciales à insérer dans les marchés, soit des rabais ou majorations à apporter aux prix des tarifs réglementaires ; la question est alors soumise au Directeur de l'intendance du corps d'armée qui statue sauf faculté pour les deux parties de recourir au Ministre.

Les effets retouchés ou réparés sont reçus par les commandants d'unités ou l'officier chargé du matériel, selon le cas. Les contestations sont d'abord soumises au major, avec faculté de recours pour les deux parties devant le Conseil d'administration ; celui-ci prononce,

---

(1) I. 2 avril 1912, article 13.

sans recours possible pour les commandants d'unités ou l'officier chargé du matériel; mais si le maître-ouvrier maintient sa réclamation le litige est porté devant la commission de réception du magasin administratif de la région qui tranche en « dernier ressort ».

S'il s'agit d'effets confectionnés, ils sont soumis d'abord à l'examen de la commission de réception du corps ; les contestations relatives au bien-aller sont réglées en « dernier ressort » par le Conseil d'administration; si elles ont toute autre cause, le pourvoi est porté devant la commission de réception du magasin administratif de la région, qui tranche en « dernier ressort ».

En résumé, les conventions passées avec les maîtres-ouvriers diffèrent des autres marchés sur deux points essentiels : d'abord, par l'obligation de traiter, imposée aux contractants dans certains cas, ce qui limite leur liberté; ensuite, par la procédure relative au règlement des contestations qui paraît exclure, le plus souvent, l'intervention du Ministre et, toujours, celle des tribunaux administratifs.

§ 3. — Caractère des deniers des masses.

En exposant les conditions dans lesquelles les fonds des masses sont perçus par les corps nous avons constaté, qu'en raison de leur caractère forfaitaire, ces allocations doivent être considérées comme soustraites définitivement aux règles de la comptabilité publique dès qu'elles sont sorties des caisses du Trésor (1). Faut-il en conclure que ces fonds ne sont plus, dès lors, des deniers publics ?

---

(1) *Supra*, titre II, chap. II, § 2.

Cette opinion a été soutenue (1), avec une certaine apparence de logique d'ailleurs, car elle assimilait les deniers des masses à ceux de l'ordinaire considérés alors et même encore aujourd'hui comme des deniers privés. Cependant, cette thèse est en contradiction avec les dispositions légales qui ont organisé les premières masses et dont l'esprit s'est perpétué dans les réglementations postérieures.

A. *Les fonds des masses sont des deniers publics.* — C'est dans l'ordonnance du 25 mars 1776, qu'apparaît la masse générale. Elle est constituée par des allocations de l'Etat et non plus par des retenues sur la solde ; mais ce changement dans l'origine des recettes de la masse ne suggère pas aux rédacteurs de l'ordonnance la pensée de préciser le caractère nouveau de ces fonds.

Il faut attendre jusqu'au 1er février 1791 (2) pour trouver, dans un décret-loi, l'énoncé de principes qui, depuis, ont inspiré toutes les lois sur la matière. « Toutes ces masses n'appartiendront point individuellement aux hommes ; ils n'auront aucun droit à en demander des décomptes partiels ; elles n'appartiendront pas même individuellement aux régiments, mais seulement collec-

---

(1) Cf. Délits des fournisseurs, par Bouchié de Belle, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation (*Revue de l'Intendance*, octobre 1892, p. 693). — L'auteur de cette étude en recherchant dans quels cas s'appliquent les articles 430 à 433 du C. P. écarte les marchés d'ordinaire et aussi « les marchés directs passés par les corps de troupe pour l'entretien de l'habillement, du harnachement, de l'armement, de la ferrure, pour la fourniture des effets de la deuxième portion et pour celles des vivres que les corps ne reçoivent pas en nature », car, ajoute-t-il, « les dépenses auxquelles donnent lieu ces marchés sont, en effet, acquittées, en général, au moyen des masses, c'est-à-dire au moyen des fonds d'abonnement alloués au corps par l'Etat ou avec la solde des hommes. Elles sont, en réalité, faites pour le compte de ces derniers... »

(2) Duvergier, II p. 219, art. 2 et 3.

tivement à toute l'armée ; elles demeurent à la disposition du roi, sous la responsabilité de son Ministre, pour être administrées par ses ordres, conformément aux principes décrétés par l'Assemblée nationale. » Et pour mieux accentuer les pouvoirs du Ministre le décret ajoute : « Bien que subdivisées pour l'évaluation de leurs différentes dépenses, les masses générales seront soumises à une comptabilité commune et générale et les fonds d'une partie, lorsqu'ils seraient excédant les besoins, pourront aider celles qui se trouveraient insuffisantes. »

C'est donc le roi qui, aidé par son Ministre responsable, est l'administrateur de toutes les masses ; mais sa liberté est limitée puisqu'il doit se conformer aux principes décrétés par l'Assemblée et établir une comptabilité.

Supprimées par le décret du 2 thermidor an II (1), qui organise la fourniture directe en nature de tout ce qui est nécessaire aux troupes, les masses sont rétablies par la loi du 26 fructidor an VII (2), d'après les mêmes principes qu'en 1791 ; toute remise d'une partie des fonds aux hommes est interdite (3), les gestionnaires des masses, Conseils d'administration ou Ministre, sont astreints à la tenue d'une comptabilité « réglée par la loi qui sera rendue incessamment sur la comptabilité générale des dépenses de la Guerre ». Or, la même loi crée, pour l'entretien des effets de linge et de la chaussure, une masse constituée par des retenues sur la solde des hommes ; mais celle-ci a, dès lors, un caractère privé : l'homme reçoit, tous les ans, l'excédent du complet réglementaire et, à sa libération, le décompte de

(1) Duvergier, VII, p. 275.
(2) Duvergier, XI, p. 351.
(3) L. 26 fructidor an VII, art. 5 (masse de boulangerie).

tout ce qui reste (1). La différence est donc bien nette entre ces deux sortes de masses : celle qui est formée par des versements des hommes constitue un fonds privé ; celles qu'alimentent les allocations de l'Etat conservent le caractère de deniers publics (2).

La même règle est appliquée, sans variation, depuis cette époque. On peut donc dire que, depuis leur création, les masses ont constitué des abonnements mis à la disposition du Ministre qui les administre lui-même ou par l'intermédiaire des corps (3) sans que ceux-ci aient jamais un droit de propriété sur ces fonds; le caractère de deniers publics ne disparaît donc pas, même après la perception par les corps, ceux-ci restent soumis, quant à l'emploi, à des règles et à une comptabilité spéciale (4).

Ce principe entraîne les conséquences suivantes : les

---

(1) Cette masse fut transformée par une ordonnance du 21 février 1830, en une masse individuelle ayant le même caractère mais alimentée non plus par un prélèvement sur la solde mais par une prime versée par l'Etat.

(2) La loi du 26 fructidor an VII se termine par un tableau donnant l'évaluation des dépenses prévues pour la dotation des masses en l'an VIII : ces dépenses s'élevent à 109.903.304 fr. 84 sur un budget total de 337.644.184 fr. 59, soit environ un tiers des dépenses totales de la Guerre (Duvergier, XI, p. 328).

(3) L'arrêté du 23 fructidor an VIII divise les masses en trois classes : 1° celles qui sont remises aux corps et dont ils ont l'administration sous la surveillance du Ministre (chauffage, petit équipement, linge et chaussures, remonte, ferrage) ; 2° celles qui sont administrées par le Ministre avec le concours des Conseils d'administration (boulangerie, hôpitaux, habillement, fourrage) ; 3° celles qui restent à la disposition du Ministre et qu'il administre seul (étapes, logement et casernement, campement). (Duvergier, XII).

(4) Cf. notamment : Ordonnances du 19 mars 1823 et du 25 décembre 1837, sur la solde et les revues ; — Ordonnance du 10 mai 1844 sur l'administration et la comptabilité des corps de troupe ; — Décret du 8 juin 1883 sur la solde ; — et les divers décrets et instructions ministérielles qui réglementent actuellement les masses.

contestations relatives aux marchés dont les dépenses incombent aux masses sont de la compétence des tribunaux administratifs (1); le Ministre peut autoriser les virements entre les masses d'un même corps et procéder à des nivellements entre les masses de corps de même arme (2) ; lorsque les masses cessent de fonctionner, leur avoir est versé au Trésor et l'Etat supporte leurs débets (3).

Mais ce premier point étant acquis, il reste à déterminer le caractère particulier de ces deniers publics.

B. *Ce sont des deniers publics ministériels.* — Rappelons d'abord que la quittance, donnée sur les états mensuels des primes, libère définitivement les agents des finances, l'ordonnancement ayant entraîné une valable consommation de crédits. Par conséquent, les fonds ainsi obtenus cessent d'être des deniers du Trésor; le juge naturel des comptes, la Cour des comptes, n'a plus aucune action sur eux; son rôle se borne à s'assurer qu'il n'a pas été extrait des caisses de l'Etat une somme supérieure à celle qui résulte des droits du corps.

Mais les agents qui ont perçu ces fonds n'échappent pas à la juridiction ministérielle : ils restent soumis à la législation des arrêtés de débet et des contraintes qui les constituent débiteurs, non pas envers le Trésor, mais envers le Ministre. Aussi donne-t-on aux deniers publics de cette espèce le qualificatif de « deniers ministériels » (4), qui s'applique non seulement aux masses,

---

(1) Nous l'avons déjà constaté en étudiant la procédure relative aux marchés des masses.

(2) D. 20 mars 1906, art. 123 et 124. — C'est ce que prévoyait déjà le décret du 1er février 1791 rappelé ci-dessus (art. 3).

(3) D. 20 mars 1906, art. 129 dernier alinéa.

(4) Cf. G. Jèze. *Op. cit.*, p. 256; — V. Rémy. *Op. cit.*, n° 439; — *Répertoire de droit administratif, Comptabilité de fait*, nos 45, 277, 278.

mais aussi aux allocations de solde, de frais de déplacement et même aux avances faites aux régisseurs (1).

Bien entendu, cette qualité, avec toutes les conséquences qui en résultent, ne peut être accordée qu'aux deniers affectés à ces services et sortis des caisses du Trésor après ordonnancement. Tous les crédits votés par le Parlement au titre de la solde, des masses et des frais de déplacement restent, en effet, soumis à la comptabilité budgétaire et au contrôle du Parlement et de la Cour des comptes, tant qu'ils ne sont pas utilisés (2).

---

(1) L'étendue d'application de ce qualificatif donne lieu à quelques remarques. Toutes ces sorties de fonds pour solde, masses, frais de déplacement et avances ont évidemment un caractère commun : elles sont valables du fait de l'ordonnancement sans qu'aucune autre justification soit nécessaire. Cependant les avances se distinguent nettement des autres dépenses en ce sens que le régisseur est tenu de rapporter à l'agent des finances la preuve du valable emploi des fonds et le contrôle de la Cour des comptes s'exerce sur cet emploi, si la régie s'apure régulièrement, car les opérations se trouvent, de ce fait, rattachées à celles de l'agent des finances, qui a versé les fonds : c'est la règle à peu près générale. Ce n'est que dans le cas, très rare, où le régisseur se met en retard pour l'apurement de l'avance ou bien n'apporte aucune justification que le juge des comptes est tenu en échec sans autre recours contre cette situation que la possibilité de signaler aux pouvoirs publics le non-apurement de la régie ou le retard apporté dans la justification. Mais, pour la solde, les masses et les frais de déplacement, il n'existe rien de pareil ; la preuve des dépenses effectuées à l'aide de ces fonds n'est jamais remise au Trésor. Aussi pour les distinguer des avances, on a appelé parfois ces derniers des « deniers militaires ». — Cf. sur tous ces points, V. Rémy, *Op. cit.*, numéros 432 et 436.

(2) Cf. Rapport de la Cour des comptes sur les opérations de l'exercice 1909, p. 213. — A propos de l'ordonnancement au profit des corps, après la clôture de l'exercice, d'une portion de la prime de couchage réservée par le Ministre, la Cour rappelle que « lorsque les sommes à verser aux fonds des masses n'ont pas encore fait l'objet d'une dépense budgétaire et qu'en conséquence le crédit qui leur est destiné n'a pas été consommé, ce crédit, comme tout autre, est soumis aux règles générales de la comptabilité... sinon le Ministre pourrait, avec les crédits réservés, constituer un fonds qu'il dépenserait quand et comme il voudrait, ce serait là une application abusive de régime des masses et le contrôle judiciaire ne saurait l'admettre ».

Cette règle s'applique également aux crédits rétablis ou restés disponibles au chapitre de la masse par suite du paiement par les corps des effets livrés par les magasins administratifs : toutes les dépenses qu'ils servent à solder doivent être justifiées dans la forme ordinaire (1).

Mais que penser des deniers des masses ayant une origine extra-budgétaire, tels ceux provenant de la vente des fumiers ou des dépouilles des chevaux morts ou abattus. Peut-on les considérer comme des deniers publics ? Sont-ils aussi des deniers ministériels ? Ils n'ont pas traversé les caisses du Trésor pour en sortir par une consommation budgétaire ; *à priori*, on serait donc tenté de leur accorder un autre caractère. On est bien obligé cependant de leur faire suivre le sort des deniers ministériels auxquels ils sont constamment mêlés (2).

En résumé, les masses constituent des deniers publics échappant au contrôle de la Cour des comptes, mais soumis à la surveillance ministérielle : ce sont des deniers publics ministériels par opposition aux deniers publics du Trésor.

§ 4. — Comptabilité des masses.

Ainsi donc, l'emploi des allocations de masses n'est pas soumis aux règles de la comptabilité publique. Est-ce à dire qu'il s'effectue sans aucun contrôle et que recettes et dépenses sont soustraites à toute réglementation permettant d'en apprécier le bien-fondé et la régularité ?

La gestion des masses entraîne des mouvements de fonds et de matériel inscrits tous les jours soit sur le

---

(1) *Supra*, même chapitre, § 2. Livraisons par les magasins administratifs.

(2) Cf. dans le même sens, *Répertoire de droit administratif*, *Comptabilité de fait*, n° 45, p. 450.

registre des recettes et des dépenses, soit sur les registres de la comptabilité-matières. Mais ils restent confondus avec l'ensemble des opérations de même nature concernant tous les fonds et tout le matériel du corps.

Pour avoir une idée exacte de la gestion des masses, il est donc nécessaire d'établir, pour chacune d'elles, un compte distinct, sorte de monographie groupant toutes les opérations qui la concernent : ce sont les « comptes annuels d'emploi ». Ils sont établis en deux expéditions, l'une destinée au Ministre, l'autre conservée par le corps avec les pièces justificatives des mouvements qu'il relate (1).

Quels sont les caractères et la valeur de ces comptes ?

A. *Renseignements donnés par les comptes d'emploi.* — Le règlement particulier à chaque masse détermine les conditions d'établissement de ces comptes ; ceux-ci n'ont pas, dans tous les cas, le même caractère et on peut les ranger en deux catégories :

1° Ceux qui reproduisent intégralement toutes les recettes et toutes les dépenses de la masse pendant l'année : il en est ainsi pour le chauffage (2) et le casernement (3).

2° Ceux qui ne constituent qu'une récapitulation de documents élémentaires établis trimestriellement : c'est le plus grand nombre: habillement (4), harnachement (5), couchage (6), dépenses diverses (7).

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 128.

(2) D. et I., 8 février 1907, vol. 5, p. 110.

(3) R. 3 mars 1899, vol. 51, p. 171.

(4) D. et I., du 22 janvier 1907, vol. 3, p. 255.

(5) Cavalerie et infanterie: D. et I., 9 janvier 1896, vol. 6, mod. 9 .— Artillerie et train: D. et I., du 24 février 1901, vol. 6 *bis*, mod. 6. — Génie: D. et I., du 5 août 1903, vol. 6 *ter*, mod. 6.

(6) D. du 8 et I. du 25 mars 1907, vol. 9, mod. 14.

(7) I. du 24 octobre 1913, mod. 4, B. O. P. P., p. 1359.

Dans le premier cas l'administration centrale est en possession de documents qui lui permettent de suivre, en détail, l'emploi des allocations et, par suite, d'apprécier plus exactement la gestion du corps.

Dans le second cas, au contraire, le Ministre ne reçoit qu'une sorte de bilan faisant ressortir, il est vrai, les opérations par objet distinct, mais sans en donner le détail ; il permet seulement une appréciation d'ensemble.

Une autre particularité distingue encore ces deux sortes de comptes : les premiers ne donnent aucun renseignement sur les opérations relatives aux matières, les seuls objets achetés avec les fonds de ces masses étant de consommation courante et ne formant pas approvisionnements; les seconds, au contraire, donnent, pour les matières, comme pour les deniers, la récapitulation, en valeur, des entrées et sorties de l'année (1).

Tous ces comptes se terminent par un résumé de la situation de la masse qui fait ressortir :

1° L'avoir en deniers ; 2° l'avoir en matériel (2); 3° la richesse totale. Ils sont vérifiés par le sous-intendant militaire.

Signalons enfin une dernière particularité. Pour toutes les masses correspondant à des services assurés normalement par l'intendance — habillement, harnachement de la cavalerie, couchage, chauffage, — les comptes annuels sont revêtus, avant leur transmission au Ministre, des observations et propositions du Directeur de l'Intendance du corps d'armée. Comme il ne peut pas s'agir, dans l'espèce, d'une simple traduction dans une

---

(1) Cependant, le compte de la masse des dépenses diverses, doit, à ce point de vue, être rangé dans la première catégorie.

(2) Pour les masses de casernement et de chauffage on y ajoute également la valeur des objets de consommation courante existant au 31 décembre.

forme littéraire des résultats accusés par les chiffres de l'arrêté, il s'ensuit que ce haut fonctionnaire est dans l'obligation d'émettre un avis sur la gestion du corps et de conclure par des propositions fermes si cette gestion ne paraît pas être assurée dans de bonnes conditions. Nous verrons plus tard, les conséquences que l'on peut tirer de ce fait (1).

B. *Masses décentralisées.* — Les masses d'habillement et de harnachement sont administrées en grande partie par les commandants d'unités qui disposent des fonds particuliers. Ils sont responsables de leur gestion à l'égard du Conseil et, parfois, de l'Etat. Aussi, établissent-ils des comptes d'emploi trimestriels qui sont récapitulés dans le compte trimestriel de l'ensemble du corps.

Pour ces masses, le compte annuel fait ressortir dans la situation générale, distinctement pour les deniers et pour les matières, l'avoir du fonds commun et celui du fonds particulier.

C. *Inventaire du matériel.* — Une grande partie des allocations forfaitaires est consacrée à l'achat de matériel ou d'effets : il n'y a là qu'une simple transformation de la richesse de la masse et il est naturel de comprendre la valeur de ces matières dans l'avoir total. Pour déterminer cette valeur, il est établi annuellement un inventaire estimatif donnant l'existant et le décompte au 31 décembre du matériel acquis avec les fonds de la masse ; cet inventaire accompagne le compte d'emploi (2).

En résumé, les comptes que reçoit le Ministre lui donnent annuellement la situation générale des masses en deniers et en matériel ; le classement méthodique des

---

(1) *Infra,* deuxième partie, titre I, Réformes à réaliser et première partie, titre IV, Action des fonctionnaires de l'intendance.

(2) *Infra,* chap. III, matériel.

opérations fait ressortir la part des fonds consacrés à chaque nature de dépenses (achats, réparations, entretien); il permet également une appréciation d'ensemble relative à l'emploi des fonds. C'est donc une sorte de compte de gestion administrative. Mais il n'a pas le caractère d'un compte de gestion manutentionnaire puisque les pièces justificatives restent dans les archives du corps : l'administration centrale n'a donc pas les moyens de vérifier la réalité des dépenses. Cette vérification ne peut être faite que sur place par les fonctionnaires du contrôle et de l'intendance.

§ 5. — Appréciation du système des masses.

Les masses sont aujourd'hui très en faveur. Il y a trente ans, lorsque fut votée la loi sur l'administration de l'armée, il n'existait que trois masses (1) : la masse individuelle, la masse générale d'entretien, et la masse d'entretien du harnachement et ferrage, toutes destinées à faire face à de menues dépenses de réparations et d'entretien.

Depuis cette époque, ont été créées successivement : en 1887, la masse des écoles (2), fondue depuis 1913 dans la masse des dépenses diverses ; en 1890, la masse de chauffage et d'éclairage (3) remaniée en 1907 sur des bases nouvelles, qui en ont augmenté l'importance ; en 1899, la masse de casernement (4); en 1907, la masse de couchage et d'ameublement (5), destinée à remplacer l'entreprise des lits militaires; en 1913, la masse des

(1) D. du 8 juin 1883 sur la solde.
(2) D. 27 novembre 1887.
(3) D. 15 janvier 1890.
(4) R. 3 mars 1899.
(5) L. 26 février 1907.

dépenses diverses (1) qui réunit des dépenses dont les unes étaient déjà soumises à l'abonnement et les autres payées par ordonnancements directs. Enfin, il convient de noter que dans la même période l'objet de la masse d'habillement a été très étendu (2) et que la masse de harnachement a subi d'importantes modifications par suite de la réorganisation du harnachement de l'artillerie (1901) et du génie (1903).

En résumé, il existe aujourd'hui 6 masses (3) et on constate une tendance marquée à en augmenter le nombre et l'importance.

Quelles sont donc les causes de la faveur dont jouit ce système ? Nous les trouverons dans l'exposé de ses avantages que nous ferons suivre des critiques qu'il soulève.

A. *Avantges du système des masses.* — Dans le rapport au Président de la République, qui précède le décret sur l'administration des corps de troupe, le Ministre de la Guerre s'exprime ainsi : « Le système des masses présente l'avantage d'émanciper en quelque sorte les représentants des corps et les commandants d'unités en leur laissant toute l'initiative et l'indépendance compatibles avec les intérêts du Trésor. Il les habitue à pré-

(1) D. 27 février et 24 octobre 1913. V. rap. de M. le sénateur Milliès-Lacroix sur le budget de la Guerre pour 1913 (Sénat, S. O. annexe n° 141, p. 650).

(2) Le décret du 18 mars 1887 charge en effet les corps d'acheter, sur les fonds de cette masse, les effets qui, jusque-là, leur étaient fournis gratuitement : ce principe est encore appliqué aujourd'hui.

(3) Il existe également une masse d'infirmerie ; mais elle a un caractère spécial. Elle est alimentée, en effet, par des versements faits par les ordinaires des unités pour les hommes soumis à un régime spécial d'alimentation et qui ne peuvent pas être nourris par l'ordinaire. C'est, en somme, une partie des fonds de l'ordinaire affectée à l'achat de denrées de consommation sous la direction du médecin chef de l'infirmerie.

voir et à constater de près les besoins de la troupe, et les prépare, à cet égard à leur rôle en campagne. Il les intéresse enfin directement à leur gestion, les économies obtenues par une administration bien entendue, restant acquises aux corps ou aux unités (1) ».

Donc, indépendance des corps, éducation administrative des officiers, gestion économique des deniers, tels sont les avantages que l'on reconnaît d'une façon explicite aux masses.

Il y en a d'autres : les charges budgétaires sont d'évaluation à la fois plus facile et plus précise, surtout lorsque les allocations sont basées sur l'effectif; en confiant aux corps, non seulement l'entretien et les réparations mais encore l'achat du matériel et des effets, on réduit la tâche incombant aux services particuliers de l'armée; enfin cette décentralisation a, assure-t-on, la conséquence de pourvoir souvent les corps plus rapidement et de permettre une meilleure utilisation des ressources.

B. Inconvénients des masses. — Mais les inconvénients que l'on oppose à ces avantages sont nombreux: on peut les grouper sous deux chefs correspondant l'un au point de vue militaire, l'autre au point de vue administratif.

a) *Au point de vue militaire :*

1° Les masses détournent beaucoup d'officiers et d'hommes de leur préoccupation essentielle : la préparation à la guerre. Ce grief est presque aussi ancien que l'existence des masses : on le voit formulé dès 1788 au sujet des réformes réalisées par le Conseil de guerre, dont le comte de Guibert fut l'inspirateur (2). De nos

---

(1) D. 20 mars 1906. Rapp. au Président de la République, B. O. E. M., vol. I, p. 16.

(2) Le Conseil de guerre créé le 9 octobre 1787 comprenait 8 officiers généraux et un officier supérieur ou général rapporteur :

jours il a été repris à la Chambre des députés lorsqu'on a organisé le nouveau système de couchage (1). Quelles que soient les prescriptions réglementaires à ce sujet, il paraît bien difficile, en effet, d'empêcher l'emploi de la main-d'œuvre militaire sinon d'une façon permanente au moins accidentellement pour des manutentions urgentes. Quant aux officiers, beaucoup participent à la gestion des masses et on ne pourrait en réduire le nombre qu'en changeant l'organisation administrative du

---

il était chargé de préparer et de rédiger les lois et règlements relatifs à l'organisation et à l'administration de l'armée. Son idée dominante fut de confier aux régiments l'administration directe de tous les services. Mais la multiplication du nombre des masses et l'action administrative confiée aux corps de troupe soulevèrent des protestations et les adversaires de ce nouveau système lui reprochèrent « de distraire les officiers de troupe de leurs préoccupations essentielles, qui devaient être le développement de leur instruction tactique et l'éducation militaire de leurs hommes; ils l'accusaient d'absorber le temps de ces officiers en les obligeant à gérer des fonds et des matières et à tenir des écritures compliquées pour lesquelles ils n'avaient pas d'ailleurs généralement la compétence nécessaire ». Cf. M. le sous-intendant militaire Chausson, Historique abrégé de l'administration des corps de troupe (Revue de l'Intendance, 1901, p. 211).

(1) Débats parlementaires, Chambre, S. O., J. O., du 16 février 1907. — M. Charles Humbert, député, critiquait la nouvelle organisation du couchage que prévoyait la loi en discussion et qui fonctionne aujourd'hui; il lui reprochait de transformer en administrateurs beaucoup d'officiers et de sous-officiers et de distraire un grand nombre de soldats pour la réparation des couchettes et l'entretien du matériel; « le soldat, disait-il, doit travailler dans le but unique de se préparer à la défense de la patrie et non pour être matelassier et blanchisseur. » A cette critique, le Ministre répondait: « J'affirme de la manière la plus formelle que tout emploi de militaires au nouveau service de couchage sera formellement interdit. Aucune manutention nouvelle ne leur sera confiée. Il est donc bien convenu que les militaires ne seront point distraits de l'instruction pour s'occuper du couchage. Pour reprendre la formule de M. Humbert, « nous n'en ferons point des cardeurs de matelas ». Evidemment, la promesse a été tenue dans ce sens: on ne carde pas de matelas dans les corps. Est-ce à dire que des hommes ne sont pas employés aux manutentions que nécessitent les échanges d'effets et leur entretien en magasin?

corps (substituer, par exemple, le bataillon à la compagnie comme unité administrative) ;

2° Les masses imposent aux officiers une responsabilité d'autant plus grave que, le plus souvent, ils ne sont pas familiarisés avec les règles administratives ;

3° Enfin, si elles habituent les représentants des corps et les commandants d'unités à prévoir et à constater de près les besoins de la troupe, il est douteux que cette expérience les prépare à leur rôle en campagne. Elle aura été acquise, en effet, dans la pratique du temps de paix, c'est-à-dire, dans des circonstances toutes différentes de celles du temps de guerre où l'on se trouvera en présence de besoins plus pressants, plus nombreux et surtout plus imprévus. C'est, d'ailleurs, pour ces motifs que les masses cessent de fonctionner dès les premiers jours de la mobilisation (1) les effets, objets et matériels divers étant fournis, renouvelés et entretenus au compte de l'Etat : dès lors, des deux considérations qui guident les officiers en temps de paix, une seule subsistera, pourvoir les hommes ; l'autre, c'est-à-dire le souci de ménager les deniers des masses, de faire des économies révélatrices, aux yeux de certains, d'une bonne gestion, disparaîtra et avec elle l'un des stimulants du zèle des administrateurs.

b) *Au point de vue administratif:* les critiques sont encore plus nombreuses ; elles visent l'application des règles de la comptabilité publique et les conséquences de la gestion des masses :

1° Ce système permet, d'une façon indirecte il est vrai, des dérogations au principe de la spécialité des crédits par exercice et par chapitre: les corps sont au-

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 129. — Cf. La réorganisation de l'administration de l'armée, par le lieutenant-colonel X... (général Lebas), *L'Action nationale*, numéro d'avril 1910, p. 328.

torisés et même encouragés à faire des économies qui se reportent d'un exercice sur les suivants; des virements peuvent être effectués d'une masse sur l'autre, bien que les allocations proviennent de chapitres différents du budget (1). N'y a-t-il pas également une atteinte à ce principe dans le fait que la masse d'habillement supporte toutes les dépenses pour pertes et dégradations imputables aux hommes même lorsqu'elles concernent du matériel acquis au compte d'une autre masse ou appartenant à un autre service (2). Sans doute ces virements, ces imputations affectent des deniers sortis des caisses du Trésor tandis que le principe rappelé ci-dessus vise les crédits budgétaires : il n'en est pas moins vrai que ces pratiques ont pour conséquence de détourner des fonds du but qui leur a été assigné par le législateur et que leur extension pourrait fausser les appréciations sur les dépenses de tel service déterminé ;

---

(1) Ces virements, considérés comme exceptionnels, dans le décret du 20 mars 1906 (art. 123), sont prévus d'une façon permanente dans des règlements spéciaux: versement aux ordinaires et à la masse d'infirmerie d'une partie des économies réalisées sur le chauffage d'hiver (D. 8 février 1907, art. 6).

(2) D. 20 mars 1906, art. 149 et 151, I. 25 mars 1907, sur le couchage, art. 14, I. 30 août 1884 sur l'armement, etc... Il semblerait plus logique de faire supporter par chaque masse les imputations concernant le matériel correspondant. On ne peut s'expliquer cette anomalie que par l'origine de la masse d'habillement. Avant 1887, il existait une masse d'habillement et d'entretien et des masses individuelles: ces dernières, bien qu'alimentées par des primes, appartenaient aux hommes qui percevaient trimestriellement les sommes excédant le complet réglementaire; c'est sur ces masses individuelles qu'étaient imputées les sommes mises à la charge des hommes pour pertes et dégradations du matériel de toute nature. En 1887, on fondit toutes ces masses pour former la masse d'habillement et d'entretien. Celle-ci devait pourvoir aux dépenses d'achat des effets et à toutes les dépenses qui incombaient précédemment à la masse d'entretien et aux masses individuelles. Cette situation n'a pas varié depuis, bien qu'on ait créé d'autres masses qui n'existaient pas en 1887.

2° Nous avons vu que les masses de harnachement sont alimentées par des ressources extra-budgétaires provenant du produit de la vente des fumiers. Il y a là une dérogation au principe de l'universalité du budget; la moitié environ des dépenses du harnachement ne figure pas dans les crédits votés annuellement ;

3° Le système des masses aboutit à la suppression du juge naturel des comptes pour toute une catégorie de dépenses qui ne relèvent que de la juridiction ministérielle. Avec l'organisation actuelle le contrôle administratif de ces dépenses est très réduit : il s'arrête au sous-intendant militaire auquel sont communiquées les pièces justificatives, les autres autorités n'ayant aucun élément pour vérifier la régularité des dépenses. Seuls les fonctionnaires du contrôle peuvent procéder à une vérification sur place au cours de leurs missions, d'ailleurs peu fréquentes.

4° Les évaluations budgétaires sont facilitées, mais le taux des allocations doit être fixé d'une façon aussi exacte que possible. Une erreur, même minime, dans la détermination de ce taux, se multiplie rapidement et peut entraîner de graves conséquences ; ou elle augmente les charges de l'Etat; ou elle met les corps dans des situations difficiles conduisant, parfois, à donner aux troupes des fournitures insuffisantes ;

5° Si le système des masses doit inciter les corps à faire des économies, il peut aussi les conduire à employer intégralement les fonds alloués même au cas où ceux-ci seraient supérieurs aux besoins réels. Les corps ont, en effet, une tendance à proportionner les dépenses aux recettes : aussi la situation générale des masses n'accuse jamais un avoir suffisant pour justifier une réduction des allocations. On peut dire que toute première fixation du taux des allocations constitue un minimum

qui, dans la suite, sera augmenté mais jamais diminué ;

6° Enfin, ce système conduit à des inégalités entre les différents corps, car il repose entièrement sur l'aptitude, l'intelligence et l'initiative des administrateurs. Il est vrai qu'on a voulu voir dans ce fait un moyen d'émulation pour exciter le zèle et l'esprit d'économie des corps de troupe (1); mais les gens les plus zélés et les plus économes ne sont pas forcément les meilleurs administrateurs, surtout en matière de masses. Le plus souvent, pour les unités d'un même corps, et, à plus forte raison pour des corps différents, des circonstances, des situations de fait créent des différences dont l'importance a une répercussion sur l'avoir de la masse, sans qu'on puisse l'attribuer à une mauvaise gestion. En outre, parfois l'économie, que l'on encourage et récompense même, n'est obtenue qu'au détriment du bon fonctionnement du service.

C. *Conclusion.* — Tels sont, succinctement résumés, les avantages et les inconvénients des masses : ces derniers paraissent l'emporter et cependant il nous semble difficile de renoncer complètement à ce système.

Les masses ont un avantage incontestable, en effet, lorsqu'il s'agit d'assurer un service nécessitant une surveillance constante portant sur des opérations nombreuses mais, individuellement, peu importantes: il faut alors

---

(1) Rapport de Petiet, ancien commissaire ordonnateur et ancien Ministre de la Guerre, sur la loi du 26 fructidor an VII, rétablissant les masses: « Quoique les dépositaires de cette espèce d'abonnement ne doivent ni combler les déficits, ni profiter des bénéfices, on pourra au moins se convaincre de la mauvaise administration des uns par le zèle et l'économie des autres, et cette émulation ne peut que produire des résultats avantageux aux intérêts de la République. » Cité par M. le sous-intendant militaire Chausson, dans son étude. *Op. cit.*, p. 327.

l'action continue de persones placées d'une façon permanente auprès des exécutants. On en conçoit très bien l'utilité également lorsqu'il s'agit de satisfaire des besoins qui naissent rapidement et nécessitent beaucoup de célérité dans l'exécution, toutes exigences qui s'accommoderaient mal de l'intervention d'autorités étrangères aux corps (1). Dans ce cas les dépenses sont fréquentes mais peu élevées et variables et le régime de l'abonnement s'impose alors : il réduit les écritures publiques dont la complication serait hors de proportion avec l'importance des sommes en jeu ; il substitue, à la surveillance, difficile à organiser, des agents de l'administration, celle des officiers des corps stimulée par les économies à réaliser; il simplifie considérablement la tâche des services particuliers.

Mais ce système comporte de telles dérogations aux règles de la comptabilité publique, il a de tels inconvénients au point de vue militaire, qu'il ne doit être appliqué qu'avec beaucoup de prudence et de réserve. Or, on peut dire, qu'une grande partie des dépenses soumises actuellement au régime des masses devraient, en raison même de leur nature et de leur importance, rentrer dans la règle commune (2).

---

(1) On voit difficilement, en effet, les corps obligés de s'adresser aux services particuliers pour faire effectuer les réparations à la chaussure, pour se procurer les ingrédients divers ou les objets insignifiants nécessaires à l'entretien et aux besoins courants.

(2) Dans le budget de 1912 le montant des crédits votés pour les masses s'élevait pour les troupes métropolitaines, à :

Masse des écoles militaires (chap. 12) ..... fr.	1.889.481
Masse de chauffage et d'éclairage (chap. 40 et 61)	8.566.425
Masse d'habillement (chap. 42 et 62)	57.479.492
Masse de harnachement (chap. 43 et 62)	3.098.751
Masse de couchage (chap. 44 et 62)	10.111.415
Total	81.145.564

(Dans ces chiffres ne sont pas comprises: la masse de caserne-

Cela ne veut pas dire qu'on doive, pour ces dépenses, abandonner le principal avantage qu'offre le système de l'abonnement en permettant une gestion économique, car il est possible, croyons-nous, d'organiser un forfait qui, non seulement ne supprime pas, mais renforce cet avantage. Sans anticiper sur un exposé qui trouvera sa place naturelle à la fin de cette étude (1), nous pouvons cependant faire remarquer que la conception de l'abonnement n'est pas forcément liée à l'allocation d'une somme d'argent : elle peut très bien s'accommoder avec l'idée de crédit. Ainsi compris, l'abonnement existe déjà pour les allocations en nature (crédit en rations); il fonctionne dans les corps expéditionnaires pour le chauffage (crédit en valeur); rien ne paraît donc, *à priori*, s'opposer à en étendre l'application avec des modalités appropriées à chaque service.

---

ment dont la dotation est difficile à déterminer d'après le budget; ni la masse des écoles (aujourd'hui supprimée) dont les fonds sont compris sur les chapitres de la solde.)

Ce total représente un peu moins de 1/5 des sommes perçues par les corps de troupe et un peu plus de 1/10 des dépenses totales de la première section du budget de la Guerre. — Or, ces allocations sont destinées, presque en totalité pour le chauffage et l'éclairage et en grande partie pour l'habillement, le harnachement et le couchage, à des dépenses d'achat de matériel ou d'effets; on peut donc dire que les 2/3 au moins de ces sommes (soit 50 millions environ) sont soumises sans raison bien sérieuse au régime des masses. Il est intéressant de remarquer que les sommes soumises à ce régime, c'est-à-dire sans la possibilité d'un contrôle parlementaire et d'une vérification par la Cour des comptes, sont supérieures aux dépenses totales de certains ministères. Ainsi, d'après le budget de 1913, les crédits du Ministère de l'Agriculture s'élèvent à 55.002.741 fr., ceux du Ministère de la Justice à 58.551.727 fr., ceux du Ministère des Affaires étrangères à 20.668.037 fr. En outre, les crédits du Ministère du Travail (106.669.353 fr.) et des Colonies (105.535.393 francs) ne sont guère plus élevés que le montant des allocations de masses.

(1) *Infra*, deuxième partie, titre I, Réformes à réaliser. Abonnements en crédit.

En résumé, les masses sont utiles et même indispensables, lorsqu'il s'agit de menues dépenses que l'on peut sans danger soustraire aux règles de la comptabilité publique; mais il faut les écarter toutes les fois qu'il s'agit de dépenses importantes qui peuvent être suivies et mandatées sans trop de difficultés par les services particuliers dont le rôle essentiel est de pourvoir les corps en temps de paix comme ils auraient à le faire en temps de guerre.

CHAPITRE III

Le matériel

Le matériel utilisé par les corps de troupe a deux origines : une partie est fournie gratuitement par l'administration militaire, c'est le « matériel appartenant à l'Etat »; l'autre est constituée à l'aide des allocations de masses, c'est le « matériel appartenant aux corps » (1). Sous ces deux appellations — la seconde suggérant quelques réflexions que nous formulerons plus loin — le matériel est soumis à des règles de gestion et de comp-

(1) D. 20 mars 1906, art. 131. — Pour fixer les idées sur l'importance de ces aprovisionnements nous avons récapitulé dans le tableau ci-après, la valeur du matériel existant au 31 décembre 1912, d'après les comptes de gestion et les inventaires estimatifs des masses, dans trois corps de troupe appartenant à des armes différentes;

	Matériel appartenant à l'État			Matériel appartenant aux corps
	R. G.	S. C.	Total	(Masses)
Régiment d'infanterie ...	2.483.823	232.135	2.715.958	568.758
Régiment d'artillerie ..	3.126.156	1.087.622	4.213.778	587.681
Régiment de cavalerie ..	636.287	902.635	1.538.922	420.003

tabilité parfois assez différentes : nous les étudierons séparément et nous émettrons ensuite une appréciation d'ensemble.

SECTION I

Matériel appartenant à l'Etat.

Ce matériel comprend la « réserve de guerre », constituée en vue de la mobilisation, et le « service courant ».

Ces approvisionnements sont soumis aux règles d'administration applicables à tout le matériel du département de la Guerre (1) : tel est le principe. Mais il comporte certaines atténuations.

Nous savons comment le corps se procure ce matériel (2); voyons comment il l'entretient, le conserve et l'utilise :

A. *Entretien et conservation.* — Le matériel doit être maintenu au complet et en bon état.

Quant à l'existence des approvisionnements, le Conseil d'administration est soumis aux mêmes responsabilités que tout autre comptable du matériel. Seules les pertes et détériorations provenant d'événements de force majeure sont supportées par l'Etat, mais à la double condition : 1° que ces événements aient été dûment constatés dans un procès-verbal rapporté par le sous-intendant militaire sur la demande du Conseil (3); 2° que le Conseil ait pris toutes les précautions et exécuté les prescriptions réglementaires en vue de prévenir ou tout

(1) D. du 26 et I. du 30 décembre 1902.
(2) *Supra*, titre II, chapitre II, section III.
(3) D. 20 mars 1906, art. 152.

au moins de réduire les conséquences de ces événements (1).

Quant à l'entretien du matériel, les frais en sont en principe à la charge de l'Etat qui acquitte les dépenses directement (artillerie) ou en fait faire l'avance par les corps sur leurs fonds généraux, sous réserve de remboursement ultérieur (armement, outils du génie, télégraphie, matériel de campement). Cependant les frais d'entretien sont parfois à la charge des masses (2). Il s'agit, bien entendu, dans tous ces cas, des dépenses nécessitées, soit par les manutentions et opérations diverses de conservation du matériel en magasin, soit par la remise en état et les réparations du matériel en service. Mais si ces dépenses ont leur origine dans la négligence des détenteurs ou dans l'emploi abusif du matériel, elles restent à la charge de ceux auxquels les fautes sont imputables, leur responsabilité étant établie dans un procès-verbal rapporté par le sous-intendant militaire.

B. *Utilisation du matériel.* — Il faut distinguer entre :

Les approvisionnements de la réserve de guerre qui ne doivent jamais être employés, même temporairement, aux besoins du service (3) ;

Les approvisionnements du service courant destinés, au contraire, à être utilisés tous les jours ; mais cette

---

(1) Précautions contre l'incendie (réserves d'eau, appareils extincteurs), le vol (baraudage des fenêtres), le mauvais état des bâtiments (D. 26 déc. 1902, art. 32). — Sur ces points, Voir C. d'Etat, 11 décembre 1816, affaire Tintelin ; 25 février 1852, affaire Niocel.

(2) Habillement, R. et I. du 22 janvier 1907, art. 5 ; — Harnachement : cavalerie (I. 9 janvier 1896, art. 4) ; artillerie (I. 24 février 1901, art. 10) ; génie (I. 5 août 1903, art. 10) ; — Chauffage (D. 8 février 1907, annexe A, II).

(3) D. 26 déc. 1902, art. 7. — Exceptionnellement cependant, et dans des cas d'extrême urgence, le Ministre peut autoriser des prélèvements temporaires.

utilisation est subordonnée à l'observation de règles tracées dans des instructions spéciales, tout emploi abusif, en dehors de la destination prévue, étant de nature à engager la responsabilité du détenteur.

C. *Réforme du matériel.* — Les corps de troupe n'ont pas qualité en principe, pour prononcer la réforme du matériel de l'Etat. Des règles spéciales et des instructions du Ministre déterminent, pour chaque nature de matériel, les autorités compétentes à ce sujet : ce sont tantôt les officiers généraux, tantôt les directeurs de service.

Les armes et le matériel d'artillerie et des équipages militaires, hors d'état d'être réparés ou transformés au corps, ne sont pas réformés mais versés à un régiment d'artillerie.

Tout le matériel réformé est remis à l'administration des Domaines (1) pour être vendu au profit du Trésor ; exception est faite, cependant, pour les effets ou objets qui peuvent être utilisés, par les corps ou par d'autres services de l'armée, à des réparations ou usages divers (2).

D. *Responsabilité des détenteurs de matériel.* — La responsabilité du Conseil d'administration, au sujet de l'existence, du bon état et de l'emploi régulier du matériel n'est pas toujours définitive; il a recours, en effet, à son tour, contre les détenteurs de ce matériel lorsqu'ils ne se sont pas conformés aux prescriptions réglementaires ou aux instructions données par leurs supérieurs pour l'utilisation des effets ou objets, ou bien lorsque, sans raison valable, ils ne peuvent pas en représenter le nombre.

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 145; — D. 31 mai 1862, art. 43.

(2) Cette réserve est une dérogation au principe posé par l'article 43 du D. 31 mai 1862.

Si la faute incombe à des officiers, ou à des militaires n'ayant pas droit aux allocations de la masse d'habillement, le montant des imputations, déterminé par le Conseil (1), sauf recours au Ministre (2), est versé par les intéressés dans la caisse du corps.

Si le matériel est perdu ou mis hors de service par la faute des hommes, le montant de la perte ou de la moins-value est imputé aux fonds particuliers de la masse d'habillement (3).

SECTION II

Matériel appartenant au corps

Ce matériel comprend l'approvisionnement du corps et les approvisionnements des unités administratives au compte des diverses masses ; sa gestion est soumise à des règles spéciales contenues dans des règlements particuliers.

A. *Entretien et conservation.* — Ce matériel doit toujours être maintenu en bon état et au complet d'après les écritures.

Les responsabilités des détenteurs sont les mêmes que pour le matériel de l'Etat quant à l'existence et à l'utilisation : les pertes et dégradations provenant d'événements de force majeure dûment constatés sont à la charge de l'Etat (4).

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 150.

(2) D .20 mars 1906, art. 40.

(3) D. 20 mars 1906, art. 149. — Sur l'origine de cette disposition, *supra*, chap. II, section II, Inconvénients des masses.

(4) D. 20 mars 1906, art. 152. — Cet article ne fait aucune différence, en effet, entre le matériel de l'Etat et celui du corps. D'ailleurs les règlements particuliers à chaque masse prévoient,

Quant aux dépenses que nécessite l'entretien, elles sont à la charge de chaque masse intéressée.

B. *Utilisation du matériel.* — La liberté du corps n'est limitée à ce point de vue que par l'obligation de ne pas détourner le matériel de sa destination normale.

C. *Mis hors de service du matériel.* — C'est sur ce point que s'accuse très nettement la différence entre le matériel de l'Etat et celui du corps.

Aucune autorité étrangère n'intervient pour décider la mise hors de service qui est prononcée, en principe, par le Conseil d'administration (1). Lorsque les masses sont décentralisées le même droit appartient aux commandants d'unités administratives pour le matériel appartenant aux fonds particuliers (2). Mais la plus grande liberté est laissée aux uns et aux autres pour procéder aux déclassements comme ils l'entendent.

Le matériel « hors de service » est, comme le matériel réformé, versé aux domaines pour être vendu au profit du Trésor à l'exception des effets ou objets de toute nature susceptibles d'être utilisés par le corps ou par d'autres services de l'armée.

D. *Responsabilité des détenteurs de matériel.* — Les pertes et dégradations ne donnent lieu à aucune imputation si elles proviennent de la faute des hommes participant aux allocations de la masse d'habillement et s'il

---

parmi les recettes de la masse, les allocations accordées par le Ministre pour remboursement des pertes subies en cas d'événements de force majeure. Cf. Habillement: D. 22 janvier 1907, art. 7; — Harnachement: D. 9 janvier 1896, art. 6; — Chauffage: I. 8 février 1907, art. 32; — Couchage, I. 25 mars 1907, art. 14.

(1) D. 20 mars 1906, art. 22. — Parfois ce pouvoir est confié à une commission composée d'officiers du corps (Couchage, I. 25 mars 1907, art. 15).

(2) Habillement: D. et I. 22 janvier 1907, art. 48 et 64; — Harnachement de la cavalerie: D. et I., 9 janvier 1896, art. 45 et 58.

s'agit de matériel constituant l'approvisionnement de l'unité administrative.

Lorsque le matériel appartient à l'ensemble du corps ou que la responsabilité des pertes et dégradations incombe à un officier ou à un militaire n'ayant pas droit aux allocations de la masse d'habillement, les imputations sont faites comme lorsqu'il s'agit du matériel de l'Etat.

E. *La qualifiction « matériel appartenant au corps » n'est pas exacte.* — Toutes les règles que nous venons d'énumérer diffèrent de celles qui régissent le matériel de l'Etat, sur deux points :

1° L'entretien et le renouvellement incombent aux masses et jamais à l'Etat ;

2° Le déclassement et la mise hors de service sont effectués par les autorités des corps.

Ces deux particularités sont-elles de nature à faire considérer ce matériel comme « appartenant au corps »? En fait, il est constitué à l'aide des fonds des masses et son caractère procède par conséquent de celui de ces allocations. Or, nous avons vu que ces abonnements sont toujours des deniers publics, sortis des comptes du Trésor, mais soumis à la juridiction ministérielle. Par analogie, le matériel acquis avec ces deniers appartient également à l'Etat. Pour compléter l'analogie, le corps jouit d'une plus grande liberté dans l'emploi de ce matériel parce que son initiative trouve un contre-poids naturel dans les répercussions qu'aurait sur l'avoir de la masse tout déclassement, toute mise hors de service prématurés.

Deux constatations confirment, d'ailleurs, cette opinion : d'abord les pertes pour cas de force majeure restent à la charge de l'Etat, preuve qu'il est bien le véritable propriétaire d'après la règle « *res perit domino* »;

d'autre part, en cas de mobilisation, ce matériel est pris en charge au registre du matériel appartenant à l'Etat (1) sans aucun remboursement au corps.

L'expression « matériel appartenant au corps » est donc impropre et de nature à créer des confusions ; il serait préférable de lui en substituer une autre plus exacte, par exemple « matériel au compte des masses ».

SECTION III

La comptabilité du matériel.

Il faut remarquer tout d'abord que le matériel de l'Etat et celui des masses font l'objet de comptabilités distinctes; mais elles présentent entre elles une grande similitude : elles consistent dans des écritures journalières et des comptes annuels.

§ 1. — Ecritures journalières.

A. *Matériel appartenant à l'Etat.* — Nous savons qu'auprès de chacun des magasins où est déposé du matériel, le détenteur responsable tient un « Registre des entrées et sorties du matériel appartenant à l'Etat » où sont inscrits tous les mouvements extérieurs ou intérieurs (2). Mais comme le nombre de ces derniers est

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 134 et règlement spécial à chaque masse.

(2) Par mouvements extérieurs, il faut entendre ceux qui ont lieu entre le corps d'une part, et les fournisseurs ou gestionnaires extérieurs (autres corps ou magasins administratifs) d'autre part; ils affectent l'existant total de l'ensemble du corps.

Les mouvements intérieurs sont ceux qui ont lieu entre le corps et les détenteurs de matériel dans le corps (chefs de service, com-

très élevé l'inscription est faite d'abord sur un « Registre journal des distributions et réintégrations » dont l'arrêté trimestriel est reporté en une seule ligne au Registre des entrées et sorties.

Tout mouvement extérieur est justifié par une pièce comptable établie conformément aux prescriptions du règlement sur la comptabilité-matières (factures, récépissés comptables, certificats administratifs, extraits de procès-verbaux).

Quant aux mouvements intérieurs, ils donnent lieu à l'établissement de pièces de nature différente selon le cas (bulletin d'envoi et de renvoi, bons non décomptés).

Donc, tout matériel confié à un détenteur à l'intérieur du corps est porté en sortie dans les écritures du magasin. D'où la nécessité de tenir des registres auxiliaires permettant de savoir à tout instant entre quelles mains se trouve ce matériel. Ces registres sont tenus : par le comptable de chaque magasin du corps qui ouvre un « Registre-inventaire du matériel en service » ; par les détenteurs de matériel qui enregistrent les mouvements sur les « Carnets-inventaires du matériel en service » ou sur le « Registre de comptabilité », ce dernier réservé aux commandants d'unités administratives. Ces deux catégories de documents doivent donner les mêmes renseignements.

B. *Matériel appartenant au corps.*—Le même système de comptabilité est appliqué à ce matériel : on ne trouve même qu'un seul document absolument séparé, c'est le « Registre des entrées et sorties du matériel appartenant au corps »; quant aux autres registres, ils sont communs aux deux catégories de matériel, mais les indications

---

mandants d'unité administrative, chefs de détachements, gérants d'annexe) : ils n'affectent pas l'existant total de l'ensemble du corps.

sont portées distinctement dans deux parties du registre (1).

§ 2. — Comptes annuels.

A. *Matériel appartenant à l'Etat.* — Annuellement, les corps établissent, pour chaque service, un « Compte de gestion, portant inventaire au 31 décembre du matériel appartenant à l'Etat et mis gratuitement à la disposition du corps ».

Ce compte relate tous les mouvements d'entrée et de sortie et il fait ressortir en quantité et en valeur l'existant en fin d'année; certifié par le Conseil d'administration et acompagné des pièces justificatives, il est remis au Sous-Intendant qui le vérifie et l'arrête. Le corps en établit ensuite une copie qui est adressée, avec les pièces au Directeur de l'Intendance du corps d'armée; ce haut fonctionnaire le transmet au Ministre après avoir reporté la valeur de l'existant sur un état récapitulatif. Les résultats de ces états sont totalisés au Ministère de la Guerre dans un état général dont le montant est compris sur les « Résumés Généraux » du matériel destiné à la Cour des Comptes. Mais la Cour ne reçoit pas les comptes de gestion des corps de troupe qui sont conservés à l'administration centrale de la Guerre (2) et soumis seulement à la vérification ministérielle.

---

(1) En outre, il est tenu dans chaque unité administrative pour le matériel appartenant aux fonds particuliers des masses d'habillement et de harnachement, une comptabilité qui rappelle celle du corps: un registre divisé en deux parties tient lieu de registre des entrées et sorties (première partie), et de registre des distributions et réintégrations (deuxième partie); les inscriptions faites au livret individuel de chaque homme remplacent celles du carnet inventaire du matériel en service.

(2) Cf. D. 26 décembre 1902 et I. 30 décembre 1902, art. 65 et 75; — D. 20 mars 1906, art. 163 et Rapport au Président de la République (Gestion du matériel de l'Etat).

M. *Matériel appartenant au corps.* — Il est dressé en fin d'année au titre de chaque masse un « Inventaire estimatif des matières, effets et objets au compte de la masse existant en magasin ou en service au 31 décembre ». Ce document indique simplement, pour chaque objet, l'existant et sa valeur. Il se termine par un tableau faisant ressortir la situation de la masse en deniers et en matières. Il est anexé au compte annuel d'emploi.

Après vérification par le sous-intendant militaire, les inventaires de chaque masse sont récapitulés, en valeur, par le Directeur de l'Intendance et transmis au Ministre. Les résumés de ces états récapitulatifs forment une annexe du Compte général annuel du matériel de la Guerre, distribué aux Chambres, soumis à la commission chargée de la vérification des comptes des Ministres et adressé à la Cour des comptes.

En résumé, le matériel dont les corps ont la gestion, échappe au contrôle de la Cour des comptes. Pour le matériel appartenant à l'Etat, la valeur de l'existant au 31 décembre figure dans les Résumés généraux et dans le Compte général du Ministre où elle constitue l'un des éléments de la valeur totale du matériel de la Guerre ; mais les comptes de gestion, avec les pièces à l'appui, restent au Ministère. Pour le matériel appartenant au corps, c'est-à-dire acheté sur les fonds des masses, sa valeur ne figure pas sur les Résumés généraux et elle n'est reportée sur le compte général qu'à titre de renseignement sans entrer dans la détermination de la valeur totale du matériel de la Guerre : qu'il s'agisse de l'avoir en matériel ou de l'avoir en deniers, les masses sont entièrement soustraites aux règles de la comptabilité publique.

SECTION IV

Comment la comptabilité du matériel des corps de troupe se rattache à celle du matériel de la Guerre en général.

§ 1. — Rappel des principes généraux de la comptabilité-matières (1).

Sur les instances de la Cour des comptes, renouvelées dans tous ses rapports annuels depuis 1831, le Parlement qui, depuis 1833 (2) exigeait des Ministres la production annuelle de comptes généraux en matières, décida que ces comptes seraient désormais soumis au contrôle de la Cour (3). Une ordonnance du 26 août 1844 détermina « la nature et le mode de ce contrôle et régla des formes de comptabilité des matières appartenant à l'Etat dans tous les services publics à partir du 1er janvier 1845 (3) ».

Ce sont les dispositions de cette ordonnance qui ont été insérées dans le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, dont elles forment la deuxième partie (art. 861 et s.).

En outre, dans chaque Ministère, des règlements particuliers déterminent les conditions d'application de ces dispositions (4); pour le Ministère de la Guerre on a eu sucessivement les décrets du 25 janvier 1845, du 19 sep-

---

(1) Sur toute cette partie, voir : Marquis d'Audiffret. *Système financier de la France* (1836), tome II, *Comptabilité des matières*, p. 570 à 591; — G. Jèze. *Op. cit.*, p. 372 et s.; — V. Rémy, *Op. cit.*, chap. XVIII, numéros 572 et suivants.

(2) L. 24 avril 1833.

(3) L. 6 juin 1843.

(4) O. 26 août 1844, art. 15; — D. 31 mai 1862, art. 881.

tembre 1871, du 9 septembre 1888, et, enfin, du 26 décembre 1902 actuellement en vigueur.

Quels sont les principes généraux de cette réglementation ?

1° Dans chaque magasin, chantier, usine, arsenal et autre établissement appartenant à l'Etat et géré pour son compte, il y a « un » agent ou préposé (1) responsable des matières y déposées (2) ;

2° Tout mouvement de matières est constaté par des écritures journalières et justifié par des pièces (3) ;

3° Chaque comptable établit annuellement et fait parvenir au Ministre le Compte général de sa gestion de l'année précédente; après vérification, le Ministre transmet à la Cour des comptes ces comptes individuels accompagnés de pièces justificatives et récapitulés dans des Résumés généraux distincts par service (4) ;

4° La Cour statue sur les comptes individuels par voie de déclarations adressées au Ministre ordonnateur, lequel en donne communication aux comptables (5) ;

5° Sur le vu de cette déclaration et des observations du comptable, le Ministre arrête définitivement le compte et informe la Cour des suites données à ses observations (6) :

6° Enfin, la Cour est chargée de prononcer chaque année, par une déclaration générale, sur la conformité des résultats des comptes individuels des comptables en matières avec les résultats des comptes généraux qui ont

---

(1) Il s'agit bien d'un agent individuel et non d'un agent collectif comme dans les corps de troupe où le Conseil d'administration, en bloc, est comptable envers l'Etat.

(2) D. 31 mai 1862, art. 864.

(3) *Id.*, *art.* 866 et 868.

(4) *Id.*, *art.* 867, 871, et 872.

(5) *Id.*, art. 873.

(6) *Id.*, art. 873 et 874.

été présentés à la législature par les Ministres des départements consommateurs (1).

A quelle nature de matériel s'applique ce mécanisme de comptabilité ? L'ordonnance de 1844 et le décret de 1862 ont divisé le matériel, à ce point de vue en deux catégories :

1° Les matières de consommation et de transformation qui sont entièrement soumises aux règles que nous venons d'exposer ;

2° Les valeurs mobilières ou permanentes (2) de toute espèce pour lesquelles ces règles sont simplifiées. Ces matières, sont en effet, soumises à peu de mouvements; aussi se borne-t-on à établir des inventaires, suivis de récolements périodiques servant à faire connaître « les accroissements et diminutions survenus depuis le récolement précédent; ces inventaires et récolements sont déposés au Ministère intéressé et à la Cour des comptes (3) », mais celle-ci n'a, ni à les juger, ni à les contrôler (4).

§ 2. — Application de ces principes généraux au matériel de la guerre.

Remarquons tout d'abord que le décret d'application

---

(1) D. 31 mai 1862, art. 187 et 875; — L. 24. avril 1833, art. 10.

(2) On entend par là, les mobiliers de l'Etat garnissant les hôtels, pavillons, casernes, quartiers, chapelles, hôpitaux et autres établissements; les machines, engins, outils et autres ustensiles *d'exploitation;* les gabarits, modèles-types et étalons; les bibliothèques, archives, musées, cabinets et laboratoires, les dépôts de cartes et d'imprimés, les objets d'art, de science (D. 31 mai 1862, art. 877).

(3) Les récolements sont faits par les agents de l'administration des Domaines pour tout le mobilier de l'Etat (D. 31 mai 1862, art. 188). Ex. récolement des ameublements des hôtels des quartiers généraux.

(4) D. 31 mai 1862, art. 878.

du 26 décembre 1902 ne donne pas une classification du matériel aussi simple que celle que nous venons d'indiquer (1) et, pour la dégager, il faut procéder à une lecture complète du texte où sont éparses les dispositions concernant chaque nature de matériel.

En prenant pour critérium le mode d'établissement et la destination des comptes établis, le matériel de la Guerre peut être divisé en quatre catégories :

1° « Matériel qui fait l'objet de comptes de gestion individuels soumis à la vérification de la Cour des comptes et dont la valeur est comprise dans les résumés généraux par service. »

C'est le matériel en service, approvisionnement ou réserve dans les magasins ou établissements de la Guerre : il comprend des matières premières destinées à être transformées, des matériels, effets ou objets confectionnés, entretenus pour la mobilisation et pour les besoins courants, et, aussi, le matériel d'exploitation (2), le tout déposé dans les magasins de l'Etat autres que ceux des corps de troupe ;

2° « Matériel qui figure en valeur dans les Résumés généraux, mais pour lequel la Cour des comptes ne reçoit pas de compte de gestion. »

Dans cette catégorie figurent :

a) Le matériel appartenant à l'Etat détenu par les

---

(1) D'ailleurs dans l'édition du 1er août 1903, du règlement sur la comptabilité publique, le Ministre signale cette particularité (B. O. E. M., vol. 23). Un renvoi (B) concernant l'art. 862 fait connaître que « cette distinction (entre les matières et objets de consommation et de transformation d'une part, et, d'autre part, les valeurs mobilières ou permanentes) a été abolie par le décret réglementaire du 26 décembre 1902, en vigueur actuellement pour la Guerre ».

(2) Ainsi donc, le matériel « d'exploitation » n'est pas classé dans les valeurs mobilières ou permanentes comme le prévoit le décret du 31 mai 1862, art. 877 (§ précédent).

corps de troupe (1) ou par des officiers (2) pour le service ;

b) Les matières de consommation et transformation utilisées dans les établissements de l'artillerie, du génie et des poudres et salpêtres ; elles donnent lieu, annuellement, à la production d'un inventaire général par établissement dont les résultats, récapitulés, sont portés dans les résumés généraux sous la rubrique « existant dans les ateliers » (3) ;

c) Le matériel prêté et non réintégré au 31 décembre qui fait l'objet d'un état récapitulatif dont le montant est reporté sur le Résumé général (4);

d) Le matériel des « armées actives », c'est-à-dire en guerre, soumis à des règles spéciales (5).

3° « Les objets mobiliers ou permanents dont la valeur n'est pas comprise dans les Résumés généraux, mais pour lesquels la Cour des comptes reçoit des inventaires annuels en exécution soit de l'article 188 du décret du 31 mai 1862, soit de l'article 76 du décret du 26 décembre 1902. »

Ce sont :

a) Les ameublements pour l'usage personnel des officiers, tels les ameublements des quartiers généraux (6) ;

---

(1) *Supra*, section III, § 2.

(2) Tels les ameublements et mobiliers des bureaux des états-majors, des sous-intendances, du recrutement, etc. ; — tels également les chevaux détenus à titre gratuit par les officiers sans troupe. Les détenteurs produisent des comptes de gestion analogues à ceux des corps de troupe, récapitulés comme ceux-ci dans un état dont le montant est reporté sur les résumés généraux.

(3) D. 26 décembre 1902 et I. 30 décembre 1902, art. 74.

(4) D. 26 déc. 1902, art. 15, 63 et 77. On ne considère pas comme prêt une remise, même temporaire, à un corps de troupe ou à un établissement où il y a un comptable qui peut prendre le matériel en charge.

(5) D. 26 décembre 1902, art. 78.

(6) Il est à remarquer que pour ces ameublements le décret du

b) Les ameublements des hôtels et casernements, ressortissant au service du casernement (1) ;

4° « Enfin le matériel qui ne figure pas dans les résumés généraux et qui ne donne lieu qu'à une comptabilité intérieure. »

Il comprend :

a) Les matières, effets ou objets que les corps achètent à l'aide des allocations des masses : les inventaires estimatifs adressés annuellement au Ministre ne figurent en valeur que sur le compte général (à l'exclusion des résumés généraux) et à titre de renseignement seulement ;

b) Les matières ou objets de consommation courante qui ne sont pas destinés à concourir à la formation d'approvisionnements (2).

Nous sommes donc loin de la classification simple de 1844 et de 1862.

§ 3. —Remarques que suggèrent ces règles en ce qui concerne le matériel des corps de troupe.

A. *Matériel des masses.* — Nous constatons que ce matériel n'entre pas dans le décompte de la valeur totale des matières appartenant à l'Etat, Ce fait ne doit

---

31 mai 1862 (art. 188) et le décret du 26 déc. 1902 (art. 76) n'exigent qu'un inventaire, alors que l'instruction du 30 déc. 1902 (article 76) prescrit l'établissement d'un compte de gestion avec pièces à l'appui, analogue à celui des corps de troupe. Pourquoi?

(1) Ce sont les objets énumérés à l'annexe II du R. du 3 mars 1899 sur le service du casernement et dont l'entretien incombe au génie.

(2) Il s'agit des fournitures de bureau, brosses, allumettes, désinfectants, fil, laine, aiguilles, pour réparations, huile, graisses, chiffons, etc. (D. du 26 et I., du 30 décembre 1902, article premier). D'ailleurs, à ce point de vue, la règle n'est pas uniforme: dans certains services, en effet, ces objets figurent sur le compte de gestion (artillerie, poudres et salpêtres).

pas surprendre : constitué par l'emploi des masses, deniers publics ministériels, soustraits aux règles de la comptabilité publique, ce matériel puise dans son origine même ce caractère spécial qui le fait considérer comme définitivement sorti des comptes de l'Etat.

B. *Matériel de l'Etat.* — Par contre, la condition du matériel de l'Etat déposé dans les corps, paraît moins naturelle.

Il est traité, en effet, comme certains matériels soumis à des règles particulières pour deux sortes de raisons : ou bien les transformations que subissent les matières sont « trop compliquées ou trop prolongées » pour permettre un contrôle efficace par le simple examen de comptes de gestion (1); ou bien il n'est pas pos-

---

(1) Dans cette catégorie, rentrent les matières de consommation et de transformation de l'artillerie, du génie ou des poudres et salpêtres. La Cour des comptes, dans son rapport sur les opérations de l'année 1847, après avoir recherché si les transformations des matières dans les ateliers de l'Etat pouvaient être l'objet d'un contrôle efficace, reconnaissait que « la nature même des choses présente de sérieux obstacles, car lorsqu'il s'agit de travaux compliqués ou prolongés, les rapprochements entre les matières livrées et les produits obtenus deviennent de plus en plus difficiles; il faudra chercher alors dans des justifications complémentaires le moyen de contrôler sérieusement cette partie des comptes-matières qu'on peut appeler la comptabilité industrielle de l'Etat ». (Cf. marquis d'Audiffret. *Op. cit.*, p. 589). En fait, dans ces services, il est produit des inventaires qui donnent simplement l'existant sans aucune indication au sujet des entrées et des sorties; le Ministre est renseigné sur les mouvements de ces matières par des comptes rendus d'exécution de commandes (artillerie et génie, modèles 41, 41 A, 41 B, 41 C), et des comptes rendus d'exécution ou prix de revient (poudres et salpêtres, modèles 41 F et 41 G). Mais lorsque les transformations sont moins compliquées et moins longues, les règles générales sont de nouveau appliquées: il en est ainsi pour la fabrication du pain, les moutures, etc., qui donnent lieu à « des mouvements intérieurs dont les résultats se balancent et ne doivent affecter l'effectif réel que pour la différence provenant de la mise en œuvre. Donc pas de solution de continuité entre les matières contenues dans les magasins et celles qui sont en cours de transformation, celles-ci étant toujours maintenues dans

sible ou simplement pratique d'astreindre les détenteurs à l'établissement de comptes réguliers et complets (1).

Aucune de ces deux considérations ne paraît s'appliquer aux corps de troupe : le matériel de l'Etat qu'ils détiennent n'est pas destiné à être transformé, de plus il fait l'objet, à l'intérieur du corps, d'une comptabilité semblable à celle qui est tenue dans les établissements.

Dès lors, pourquoi ne pas le classer dans la première catégorie et le soumettre au contrôle de la Cour des comptes ? Le matériel de la réserve de guerre, destiné à être utilisé à la mobilisation diffère-t-il, du fait de son dépôt dans un corps, des approvisionnements de même nature entretenus dans les établissements pour ce même corps (2) ? Le matériel du service courant employé dans les corps, a-t-il un caractère différent de celui du matériel d'exploitation des établissements (3) ?

A-t-on pensé que le matériel confié aux corps, provenant des magasins administratifs, ne pouvait plus être compris dans des comptes de gestion soumis au con-

---

les objets existants. » La sortie des matières transformées et l'entrée des produits de la transformation sont portées au compte de gestion en même temps et le rapprochement est facile.

(1) Il s'agit du matériel prêté, du matériel des « armées actives », des ameublements de bureaux détenus par les chefs de service, de chevaux) remis à titre gratuit aux officiers sans troupe.

(2) Expliquera-t-on pourquoi les approvisionnements en vivres et en fourrages constitués et entretenus dans les établissements des subsistances pour être distribués aux troupes à la mobilisation se trouvent soumis au contrôle de la Cour des comptes, tandis que des approvisionnements ayant le même objet et la même destination échappent à ce contrôle lorsqu'il s'agit d'habillement, de harnachement, d'armement déposés dans les corps.

(3) Une hache à fendre le bois utilisée dans une manutention figure sur le compte de gestion individuel soumis à la Cour des comptes; une hachette de campement détenue par un corps n'est pas comprise dans un compte destiné à cette Cour; cette même hachette, comprise dans les approvisionnements spéciaux entretenus par un magasin d'habillement, figurera dans le compte de gestion de ce magasin, vérifié par la Cour.

trôle de la Cour, sous peine de rendre impossible toute corrélation entre l'emploi des crédits et les dépenses faites pour achat de matériel ? Mais la même objection s'appliquerait aux mouvements entre le magasin qui a reçu les matières après achat et tout autre établissement. En outre, il faut remarquer que, parfois, les corps se procurent directement des effets ou objets à charge de remboursement par l'Etat (1) ; dans ce cas, la Cour, qui constate la dépense d'achat, n'a aucun moyen pour retrouver l'entrée correspondante du matériel figurant sur un compte qu'elle ne voit pas (2). D'ailleurs, depuis longtemps, la Cour des comptes a renoncé à suivre cette corrélation entre les comptes-deniers et les comptes-matières: très séduisante en théorie, elle est, en effet, irréalisable (3).

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 137 b.

(2) Les relevés de dépenses des corps sont, en effet, rattachés à la comptabilité des deniers du fait de leur remise à l'agent des finances au moment de l'ordonnancement et si ces relevés contiennent une pièce relative à un achat de matériel, celui-ci, porté en entrée sur le compte de gestion conservé au Ministère, échappe au contrôle de la Cour des comptes.

(3) Cf. Rapport de la Cour des comptes, sur les opérations de l'année 1894, p. 85: « La justification rigoureusement exacte des dépenses budgétaires à l'aide de la comptabilité-matières avait suscité des espérances qui, en fait, n'ont pu être réalisées. Pour obtenir le résultat, si séduisant en théorie, de la corrélation des comptes en deniers avec les comptes en matières, le règlement du 19 novembre 1871 avait prescrit des mesures de nature à permettre au Parlement d'observer les modifications apportées dans la situation des magasins par la consommation progressive des allocations budgétaires et de s'assurer que le prélèvement des deniers dans les caisses publiques correspondait à une augmentation égale du matériel dans les magasins. » Mais la Cour constate que c'est impossible parce que: « 1° Les comptes en matières s'appliquent à une année seulement et les comptes-deniers à deux exercices; 2° les réimputations modifient les résultats en cours d'exercice; 3° enfin certaines denrées acquises sur les fonds du Trésor sont distribuées directements aux corps sans passer par les magasins et ne figurent pas dans les comptes-matières. Aussi la commission

Objectera-t-on encore que l'organisation administrative des corps de troupe ne permet pas de concevoir le contrôle de la Cour des comptes ? Ici, en effet, contrairement à ce qui se passe dans toutes les gestions, on se trouve en présence de « comptables collectifs » (1) ; mais la solidarité existe entre les membres du Conseil comptable (2); d'ailleurs il est possible de modifier cette organisation de façon à n'avoir plus dans chaque corps, qu'un comptable individuel comme le prévoit le règlement sur la comptabilité publique (3).

En réalité, nous croyons que la situation anormale dans laquelle est placé le matériel de l'Etat en dépôt

---

chargée de la rédaction du règlement du 9 septembre 1888 a été amenée à reconnaître, par l'organe de son rapporteur, que la corrélation vainement poursuivie depuis 1871, ne saurait être obtenue que par l'application d'une comptabilité savante reposant sur des écritures essentiellement complexes et délicates qui paraissent présenter des difficultés presque insurmontables. Le nouveau règlement a donc renoncé à une corrélation jugée irréalisable. »

(1) Qu'il s'agisse, en effet, de gestions individuelles ou de gestions collectives (D. 26 décembre 1902, art. 20), la responsabilité de l'existence et de la conservation du matériel est toujours confiée à un seul agent, le comptable, qui seul certifie véritables, les écritures du compte de gestion et seul est contrôlé par la Cour des comptes. Quant aux opérations de réception, transformation, emploi du matériel, la responsabilité en incombe tantôt au comptable (gestion individuelle), tantôt à des officiers autres que le comptable (gestions collectives). Or, dans les corps de troupe, c'est le Conseil d'administration qui réunit toutes ces responsabilités: il est à la fois gestionnaire et comptable, tous ses membres étant solidaires et étant tenus de certifier les documents de comptabilité et les inscriptions au compte de gestion. Il est même intéressant de remarquer que ce comptable est anonyme et en quelque sorte perpétuel, les changements dans les personnes qui composent le Conseil n'entraînant aucune opération de remise ou de reprise de service constatée sur le compte de gestion.

(2) L. 16 mars 1882, *supra*, Responsabilités des Conseils.

(3) D. 31 mai 1862, art. 864. La chose sera facile lorsque les Conseils d'administration seront supprimés: l'officier chargé du matériel pourra être constitué comptable envers l'Etat (*Infra*, Réformes à réaliser, titre I de la deuxième partie).

dans les corps, tient au principe général qui paraît avoir inspiré les règlements sur la comptabilité-matières de Guerre ; pour déterminer les conditions dans lesquelles s'exercerait le contrôle de la Cour des comptes, la qualité ou les fonctions du détenteur semblent avoir prévalu, le plus souvent, sur le caractère même de la détention.

Cela explique pourquoi on a abandonné la classification si simple de 1844 et de 1862 pour arriver à des catégorisations si variées et parfois contradictoires.

Or, n'est-ce pas l'affectation du matériel, l'objet auquel il est destiné dans telle situation particulière qui doit déterminer le régime à lui appliquer au point de vue des justifications ?

Basée sur cette considération, la comptabilité-matières pourrait être établie, semble-t-il, d'une façon plus claire et surtout plus méthodique.

§ 4. — Comment pourrait être classé le matériel de la guerre et quelle place serait donnée, dans ce classement, au matériel des corps de troupe.

En négligeant le matériel des masses (1) et les objets de consommation courante qui par leur origine ou leur nature paraissent devoir être entièrement soustraits aux règles de la comptabilité publique, le matériel de la Guerre peut se trouver dans trois situations différentes: 1° en dépôt ou approvisionnement; 2° en service; 3° en cours de transformation (2).

---

(1) Le matériel des masses serait, d'ailleurs, considérablement réduit si on adoptait le système des abonnements en crédit et il rentrerait alors dans le « matériel en service ». *Infra*, titre I, deuxième partie.

(2) Cette classification n'est pas nouvelle; elle a été adoptée par

1° « Les matières en dépôt, approvisionnement ou réserve, comprennent du matériel rassemblé dans des magasins où il est conservé, sous la responsabilité d'un comptable, en vue de sa mise en service, soit à la mobilisation, soit en temps de paix, mais toujours après sortie préalable des comptes du magasin »; ce matériel n'est donc jamais utilisé pendant qu'il figure dans les comptes.

On peut ranger dans cette catégorie : tous les approvisionnements de réserve existant aussi bien dans les corps de troupe que dans les établissements, les approvisionnements constitués dans les magasins administratifs et dans les corps (1) pour faire face, sans à-coups ni retards, aux besoins courants des troupes en temps de paix (matières premières, effets confectionnés, etc.) ;

2° Le « matériel en service » doit comprendre tout celui qui, étant sorti des comptes des magasins ou ayant été acquis sans passer dans ces comptes, a reçu une affectation particulière et précise : il est utilisé tous les jours, soit pour l'exploitation du service, soit pour l'instruction des troupes, soit, pour leur usage personnel, par les détenteurs permanents ou temporaires :

a) Parmi le matériel détenu, dans ces conditions, d'une

---

le Ministère des Colonies; elle nous paraît très rationnelle et d'une application possible à tout le matériel de l'Etat. Cf. Décret des 22-29 décembre 1904, sur la comptabilité des matières appartenant à l'Etat au compte du Ministère des Colonies (DUVERGIER, vol. 104, p. 404).

(1) Par exemple, les effets d'habillement et de harnachement déposés au magasin du corps et qui correspondent aux besoins d'un an: ces effets, avec le système des abonnements en crédit devraient être compris sur le compte de gestion, le magasin commun n'étant, dans l'espèce, que le prolongement du magasin administratif, qui a livré les effets; ils ne devraient sortir réellement des comptes qu'au moment de leur remise aux unités.

manière permanente figurent : α) l'approvisionnement de l'Etat affecté au service courant dans les corps de troupe; β) le matériel d'exploitation utilisé dans les gestions de matériel (outils, instruments, ingrédients divers, etc.); γ) les mobiliers et ameublements mis à la disposition de certains personnels (bureaux des états-majors, des sous-intendances, etc.);

b) Quant aux détentions temporaires, elles visent : α) le matériel prêté ; β) le matériel confié aux armées en campagne (armées actives) ;

3° Enfin, le « matériel en cours de transformation » est celui qui, après être sorti des comptes des magasins ou dépôts, est destiné à être employé pour produire des objets nouveaux : il consiste, en général, en matières premières brutes ou ouvrées versées aux ateliers de fabrication. Mais pour être compris dans cette catégorie, il faut que le matériel soit soumis à des transformations longues et compliquées nécessitant sa sortie préalable des comptes.

A chacune de ces trois situations doivent correspondre des dispositions particulières commandées par la nécessité de concilier les nécessités du service avec l'organisation d'un contrôle efficace. Ainsi :

1° Le matériel de la première catégorie doit faire l'objet de comptes de gestion individuels soumis à la vérification de la Cour des comptes qui, à l'aide des pièces produites, s'assurera « que les entrées sont régulières; que les versements des fournisseurs ont passé par l'examen des commissions de recettes; que les réintégrations d'effets prêtés ou mis en service sont accompagnées de certificats constatant, lorsqu'il y a lieu, les détériorations, les déficits et les remboursements exigés; que les sorties sont dûment autorisées, qu'elles ont un ca-

ractère légal ou extraréglementaire, que les cas de force majeure sont suffisamment justifiés (1) » ;

2° Le matériel de la deuxième catégorie est constitué par les matières, effets ou objets utilisés pour le service d'une façon continue : le contrôle de la Cour des comptes serait donc sans objet car, dans l'espèce, c'est moins la régularité d'une entrée ou d'une sortie qu'il importe de constater que la façon dont le détenteur utilise le matériel. A ce point de vue, seul le contrôle local est efficace. Cependant ces matières continuent, jusqu'à usure complète, à figurer dans les richesses mobilières de l'Etat; il est donc nécessaire de les rattacher à la comptabilité générale du matériel en procédant, périodiquement (1), à des inventaires et à des récolements dont les résultats figureront dans les résumés généraux. Ce sont les seuls documents que la Cour des comptes puisse utilement exiger. Rien n'empêche cependant, en ce qui concerne surtout les détenteurs permanents, de prescrire en même temps la tenue d'écritures intérieures soumises au contrôle des autorités locales ;

3° Quant au matériel de la troisième catégorie, la comptabilité telle qu'elle est organisée par le règlement actuel, paraît suffisante ; elle est d'ailleurs la seule possible si l'on veut éviter des complications d'écritures

---

(1) Cf. Rapport de la Cour des comptes sur les opérations de l'année 1847. — Dans ce rapport la Cour ajoute: « Pour chacune de ces opérations nous avons sous les yeux dans la généralité des cas les attestations de plusieurs agents destinés à se contrôler mutuellement: chaque fait nous apparaît donc avec trois responsabilités distinctes, celle de l'administrateur qui a ordonné, celle du contrôleur local, qui a vérifié et celle du comptable lui-même, engagé par tout acte de recette ou de dépense. » (Marquis d'Audiffret. *Op. cit.*, p. 586 et 587).

(2) Pour le Ministère des Colonies on a adopté les inventaires quinquennaux, ce qui paraît suffisant en raison du peu de variations dans l'existant total, puisque chaque réforme ou disparition de matériel donne lieu à un remplacement immédiat.

hors de proportion avec le but poursuivi. Les inventaires annuels permettent, en effet, de rattacher ce matériel à la comptabilité générale.

Mais, et c'est en cela, croyons-nous, que consisteraient la simplification et la clarté, les règles concernant chaque catégorie de matériel devraient être appliquées quelle que soit la qualité du détenteur, comptable de gestion individuelle ou collective, corps de troupes, etc. Il pourrait arriver ainsi qu'une même autorité fût dans l'obligation d'établir des comptes différents parce qu'elle aurait en charge du matériel de diverses catégories ; mais n'en est-il pas déjà ainsi dans bien des cas avec cette aggravation, cependant, que la démarcation entre les catégories n'est pas toujours très nette et très précise.

Matériel des corps de troupe. — L'application de ces règles entraînerait les conséquences suivantes pour les corps de troupe ; tous les approvisionnements de la réserve de guerre et du service courant déposés dans les magasins du corps seraient soumis au contrôle de la Cour des comptes; tout le matériel de l'Etat en service ferait l'objet d'inventaires périodiques compris en valeur dans les résumés généraux, et d'une comptabilité intérieure soumise à la vérification des autorités locales; enfin le matériel des masses (1) et les objets de consommation courante resteraient, comme actuellement, en dehors de la comptabilité générale du matériel.

---

(1) Bien entendu, il n'en serait ainsi, pour ce matériel, que s'il continuait à être acheté sur les fonds des masses; si, comme nous le proposerons (*Infra*, titre I, deuxième partie), la fourniture de ce matériel était faite gratuitement par l'Etat, il rentrerait dans la deuxième catégorie et devrait, dès lors, figurer dans les inventaires périodiques.

CHAPITRE IV

Les immeubles du casernement

Lorsque les corps sont entrés en possession des immeubles qui leur ont été attribués par la commission de casernement (1), ils en jouissent dans les conditions fixées par des règlements spéciaux (2) et que l'on peut résumer ainsi : ils sont, en fait, des usufruitiers (3).

§ 1. — Obligations des corps.

Les corps ont la pleine et entière jouissance des locaux qui leur sont affectés sous réserve de n'apporter aucune modification à l'état des lieux et de respecter les prescriptions fixant les conditions d'installation des hommes et des animaux.

Les dégradations résultant du fait des corps restent à leur charge; elles font l'objet de relevés de dépenses établis par le service du génie et soumis à l'acceptation des occupants. Toute contestation à ce sujet est portée

(1) *Supra*, titre II, chap. II, section IV.
(2) D. 3 mars 1899, B. O. E. M., vol. 59.
(3) C. C. L. II, T. III, chap. I.

devant le Général commandant le corps d'armée qui statue en dernier ressort ou avec faculté d'appel au Ministre, selon que la dépense est inférieure ou supérieure à 500 francs.

§ 2. — Travaux d'entretien et de réparation.

Ces travaux sont de deux sortes :

1° Les uns sont effectués par l'Etat et restent à sa charge; ils comprennent les extensions, améliorations et grosses réparations dont l'initiative incombe aux chefs de corps mais dont l'exécution est subordonnée à une autorisation du Ministre et à une allocation spéciale de crédits ;

2° Les autres sont effectués en partie par le génie et en partie par les corps ; ils comprennent l'entretien courant et les petites réparations pour lesquels le Ministre accorde à chaque corps d'armée un crédit global annuel sans affectation spéciale à tel travail déterminé. De ce crédit le général commandant le corps d'armée fait deux parts : l'une est mise à la disposition du service du génie; l'autre, est destinée aux corps, au profit desquels elle est ordonnancée, par le directeur du génie, pour constituer la masse de casernement.

§ 3. — Rôle du corps dans l'exécution des travaux d'entretien.

Comme tout usufruitier, le corps n'est tenu « qu'aux réparations d'entretien ». Les réparations plus importantes ne sont à sa charge que si elles sont occasionnées « par le défaut de réparations d'entretien » (1).

Pour l'exécution de ces travaux le corps reçoit les

(1) C. C. art. 605. — D. 3 mars 1899, art. 66 et 102.

allocations forfaitaires de la masse de casernement. Cette masse est gérée par le Conseil d'administration, qui dispose d'un personnel militaire (sapeurs, ouvriers d'art) et qui peut recourir exceptionnellement à des ouvriers civils employés à la journée ou à la tâche.

Les achats de matériaux sont effectués dans les conditions déjà indiquées pour toutes les masses.

Enfin, le corps établit un compte annuel d'emploi et un inventaire estimatif transmis au Ministre par l'intermédiaire des fonctionnaires de l'intendance.

TITRE IV

La surveillance et le contrôle de l'action administrative

Nous venons de voir comment est organisée et comment fonctionne l'administration des corps de troupe : à la multiplicité des besoins à satisfaire sont affectées des ressources de nature diverse et soumises à des règles d'emploi précises.

Ainsi armé, le corps va-t-il agir sans contrôle ? Cette initiative, même réduite, que les règlements lui accordent va-t-elle s'exercer librement sans qu'aucune autorité intervienne soit avant, soit après chaque acte pour en apprécier la régularité et l'opportunité ?

Telle est la question que nous allons examiner, en faisant procéder d'un historique sommaire, les règles appliquées aujourd'hui.

Nous diviserons donc ce titre en deux chapitres consacrés, le premier à l'historique, le second à l'organisation actuelle.

CHAPITRE PREMIER

Historique

SECTION I

De l'origine des troupes soldées jusqu'à la Révolution de 1789.

§ 1. — Les commissaires et controleurs des guerres : difficultés de leur tache.

Du jour où les rois firent appel aux troupes mercenaires, la nécessité apparut d'organiser un contrôle pour s'assurer que les chefs de bande remplissaient bien leurs obligations en entretenant le nombre de soldats fixé par le forfait.

Ainsi, dès l'année 1338 (1), les « trésoriers payeurs des guerres » — percepteurs des impôts et payeurs des dépenses militaires, astreints à soumettre leur gestion à l'examen des Cours des Comptes — durent joindre à la preuve de tout paiement celle de l'accomplissement du service pour lequel la somme était due. Comme con-

(1) Ordonnance du 18 juillet 1338.

séquence « les trésoriers des guerres et le clerc des arbalétriers » (1) furent dans l'obligation de tenir les « rôles » des gens de guerre dont ils avaient à acquitter la solde, après production d'états effectifs dressés par les maréchaux et le grand maître des arbalétriers.

En 1351, une ordonnance du roi Jean compléta cette vérification sur pièces par un contrôle *de visu* confié à des officiers (2) : ceux-ci, en vertu de commissions spéciales, procédaient, à l'improviste, à des revues administratives ou « montres », afin de s'assurer de la présence réelle des hommes et, par voie de conséquence, de la légitimité et de la régularité des paiements par les trésoriers.

En 1356, une autre ordonnance du dauphin Charles (futur Charles V), lieutenant-général du royaume pendant la captivité de son père, confirma cette organisation, mais confia le soin de recevoir les montres à des « commissaires des guerres » placés sous la juridiction des connétables et des maréchaux de France.

On était donc arrivé assez vite à tracer des règles de comptabilité et de contrôle : mais elles visaient uniquement l'existence réelle des effectifs sans aucun souci de l'emploi fait, par le chef de bande, des sommes reçues.

Cette préoccupation ne tarda pas cependant à se faire

---

(1) Ce sont des fonctions semblables, mais leur désignation est distincte pour la cavalerie et pour l'infanterie.

(2) Ordonnance d'avril 1351 : « Les gens d'armes sont mis par grosses routes » (compagnies) pour permettre à « noz conestables, mareschaus, maistres des arbaleriers, maistres d'ostel ou autres ausqueix il appartient », de recevoir « les monstres » loyaument et sans faire déport (faveur) à aucun... et y sera le chevatainne de la route en propre personne, avec sa Gent et chascun chevalier, escuyer et valet armé, sera sur son cheval d'armes, et sera chascun appelé par lui devant les ordonnez à recevoir la monstre et la sera escript le nom et le surnom du chevatainne et de chacun de ses compagnons dessous lui, et le poil et le merg (marque) et le pris du cheval sur quoi il sera montez. »

jour et, en 1373 (1), Charles V enjoint aux commissaires des guerres, de faire effectuer les paiements par chambres à part, sans que l'argent passe par les mains des capitaines, parce que ceux-ci « des sommes qui étaient deües à eulx et à leurs genz ilz recevaient par devers eulx sans rien en bailler à leurs gens ».

On ne se contentait plus de payer le chef de bande, on voulait avoir la certitude que chaque homme recevait également ce qui lui revenait : c'était la première forme du contrôle à l'intérieur des corps de troupe.

Telle était l'organisation qui existait déjà lorsque furent créées les armées permanentes en 1439 : les commissaires des guerres, délégués des connétables et des maréchaux étaient chargés de la conduite, police et discipline des troupes et investis du droit de faire les montres et les revues ; à côté d'eux étaient placés les contrôleurs des guerres, officiers de finance chargés de tenir registre et contrôle des montres et revues des troupes, de préparer l'apurement et la liquidation des comptes.

Mais l'efficacité de cette surveillance était singulièrement affaiblie par l'infériorité de position sociale des commissaires relativement aux capitaines des compagnies d'ordonnance, tous considérables par leur naissance, leur autorité, leur renommée et souvent l'éclat de leurs services (2).

Créés, à l'origine, comme contrôleurs, appartenant en réalité à la finance, issus de cette partie du Tiers-Etat constituée par la bourgeoisie et dans laquelle la royauté

---

(1) Ordonnance du 13 janvier 1373, *supra*, titre I, Historique de l'organisation administrative des corps de troupe.

(2) Cf. « *Essai historique sur les institutions militaires ou la formation, l'organisation et l'administration des armées en France*», par Chassignet, sous-intendant militaire, ancien capitaine d'artillerie, licencié en droit, Paris, Victor Rozier, 1869, p. 192.

recruta son Conseil, ses Parlements et ses Ministres, les commissaires eurent donc à lutter contre la noblesse dédaigneuse de toute instruction, de toute application et qui n'était bonne, au dire de Saint-Simon, lui-même, « qu'à se faire tuer et à croupir dans la plus mortelle inutilité (1). »

Sans doute, vers le milieu du XVIe siècle, des édits royaux relevèrent la situation personnelle des membres du commissariat de manière à la mettre en rapport avec l'importance du rôle qui leur était assigné , ils reçurent tous, les titres d'écuyer et de conseiller du roi, avec jouissance des privilèges de noblesse; on les rattacha au corps le plus considéré, la gendarmerie; on transforma leurs emplois de simples commissions révocables, en offices royaux dont les provisions devaient être enregistrées à la table de marbre (2). Enfin les commissaires qui, sous le régime féodal relevaient du connétable et des maréchaux, devinrent les délégués directs de l'autorité royale: ils furent, dès lors, dans une indépendance absolue des chefs militaires et les gouverneurs de province devaient leur prêter appui dans l'exercice de leur mission (3).

Malgré toutes ces mesures, destinées à rehausser leur prestige et leur autorité, les commissaires éprouvèrent toujours les mêmes résistances de la part des commandants des troupes comme le constate le préambule de l'ordonnance disciplinaire de 1584 (4).

---

(1) Cf. *Histoire législative du corps de l'Intendance militaire depuis* 1356 *jusqu'à nos jours*, par Laurent-Chirlonchon, sous-intendant militaire de première classe, Alger, 1868, p. 226.

(2) Cf. Chassignet. *Op. cit.*, p. 247.

(3) Cf. Ordonnance de 1579 (Isambert, XIV, p. 448). Cependant l'intérêt particulier des grands seigneurs pourvus de gouvernements de provinces, était bien plutôt de pactiser avec les chefs militaires que d'aider à redresser les abus.

(4) « L'injure et la malice des temps ont tellement perverti toutes choses qu'il seroit par ci-devant arrivé qu'aucuns de nos

§ 2. — Role dévolu aux intendants de province : les administrateurs deviennent tout-puissants

Il fallut arriver jusqu'à Richelieu pour que le contrôle acquière toute la force jugée nécessaire à l'exercice efficace de sa mission ; diverses ordonnances, et notamment le Code Michau (1629) tracèrent des règles de législation et d'administration à l'observation desquelles le Cardinal, lorsqu'il fut au pouvoir, sut astreindre tout le monde.

Le régiment fut pourvu d'un payeur « pour payer les montres et prêts sans discontinuation et secourir les soldats en leur nécessitez (1) », tandis que le major était chargé de « tout le détail, surveillance des officiers, administration, discipline, manœuvres, évolutions, campement (2) ». Cette organisation, quoique rudimentaire, laissait déjà prévoir l'importance qu'on lui donnerait plus tard ; son apparition concordait avec une réformation du mécanisme administratif de la France dont les rouages avaient fonctionné jusque-là sans la précision et l'ensemble désirables.

Richelieu sut, en effet, tirer meilleur parti que ses prédécesseurs, de deux instruments, existant avant lui,

---

commissaires, contrôleurs et payeurs ordinaires, faisant leurs éstats, et voulant tenir la main, à faire pratiquer nos ordonnances ont, par quelqu'un de nos capitaines, hommes d'armes et archers de nos compagnies, les voulant intimider et s'opposant trop licencieusement à eux, au contraire du respect que nous entendons devoir être porté à nos dits officiers, faisant leurs charges où ils représentent notre personne, été outragés, avec paroles arrogantes et injurieuses, par nos dits officiers à notre grand mécontentement... Pour quoi remédier... voulons que sur la seule plainte (des commissaires), ils soient chefs, hommes d'armes et archers, cassés et privés de nos ordonnances, et, en cas de violences, punis par corps. »

(1) Code Michau, art. 233.

(2) Camille Rousset. Histoire de Louvois, *Op. cit.*, I, p. 216.

« mais dont il agrandit le rôle et la part d'action, au grand avantage de la régularité dans la marche des affaires et de l'assujettissement de tous à l'observation moins inexacte des règlements (1) » ; le Conseil d'Etat et les intendants de justice, police et finances.

Parmi les six sections du Conseil d'Etat, deux s'occupèrent de choses militaires : le « Conseil des dépêches » examinait les rapports des « commissaires départis » ou « intendants » envoyés dans les provinces, vérifiait l'état des garnisons et celui de tous les paiements faits aux gens de guerre; le « Conseil des Finances » fixait les conditions et cahiers des charges des marchés d'adjudication pour l'approvisionnement des garnisons et des places fortes.

Quant aux intendants de justice, police et finances, créés sous Charles IX, sous le nom de « commissaires départis » sur le modèle des *missi dominici* de Charlemagne, ils furent placés auprès de chaque gouverneur de province ou général d'armée avec mission de surveiller le recrutement, les montres, la solde, l'exécution des services de santé et des subsistances, l'observation des ordonnances concernant la discipline et l'administration, les rapports des gens de guerre avec la population, la rentrée de ceux des impôts dont le produit était affecté à l'entretien de l'armée et enfin l'exécution des marchés pour fourniture de toute espèce. Ils devinrent ainsi les contrôleurs et surveillants de toute l'administration militaire, ayant sous leurs ordres les commissaires qui trouvèrent dans cet appui une force nouvelle pour accomplir leur mission.

Il y avait donc, sous ce régime, « d'abord un inten-

---

(1) Chassignet, *Op. cit.*, p. 285.

dant de province, personnage politique, délégataire de tous les pouvoirs judiciaires, financiers et administratifs, qui réunissait les ressources, passait les marchés, créait les dépenses, ordonnait les paiements; puis un commissaire des guerres, personnage exclusivement militaire, qui avait la police des troupes, les passait en revue et veillait à la satisfaction de leurs besoins; enfin, un contrôleur des guerres, homme de finance, qui préparait l'apurement et la liquidation des comptes (1). »

Ainsi fut constituée, pour le département de la Guerre, une organisation administrative pourvue d'une haute direction auprès du roi et de fonctionnaires puissants et respectés, chargés de réaliser l'uniformité dans l'application des règlements par tout le royaume et de contrebalancer l'omnipotence des gouverneurs, colonels-généraux et autres grands officiers.

C'était la séparation nette du commandement des armées et de leur administration, les chefs de troupes étant réduits à leur attribution essentielle, le commandement. Mais c'était aussi, la prédominance assurée aux administrateurs dont l'action, de plus en plus envahissante, pénétra peu à peu, même dans le domaine de la conduite des troupes. C'était enfin la guerre ouverte entre « les intendants, les commis, comme on disait alors, et les combattants, les porte-rapières (2) », lutte dans laquelle

---

(1) Cf. Laurent-Chirlonchon. *Op. cit.*, p. 228. — Note du même auteur: « A partir du XVIIIe siècle, la charge de contrôleur était devenue purement honorifique. Le contrôle des dépenses, l'apurement et la liquidation des comptes se concentrèrent dans les bureaux, soit des commissaires des guerres, soit de l'intendant, soit du Ministre, à mesure que la centralisation faisait des progrès. »

(2) Discours du duc d'Audiffret-Pasquier à la commission de la réorganisation de l'armée et des marchés (séance du 13 juin 1873, *J. O.*, du 10 juillet 1873, annexe n° 1831).

les commissaires, abandonnant leurs chefs, furent parfois de connivence avec les officiers des troupes (1).

Il fallut toute la fermeté de Louvois pour fixer et faire respecter les droits et devoirs de chacun, introduire la lumière et l'ordre dans les services et rendre ainsi le contrôle de moins en moins pénible et difficile. Louvois donna aux intendant des pouvoirs qu'on trouverait aujourd'hui excessifs, mais qui étaient indispensables pour lutter contre des habitudes invétérées. Il réorganisa le corps des commissaires (2), fit revivre les montres (3), tombées en désuétute et obligea les commandants de troupe, en marche ou en station, à « les mettre en bataille, toutes et quantes fois ils en seraient requis » par le commissaire de la circonscription ; la découverte d'un passe-volant dans une compagnie entraînait l'interdiction du capitaine et le Ministre prononçait, suivant la gravité des faits, la suspension, la cassation définitive et même l'emprisonnement.

Mais en donnant au Général tous les pouvoirs militaires et à l'Intendant tous les pouvoirs administratifs, en divisant cette autorité que les chefs d'armée exerçaient auparavant dans toute sa plénitude, Louvois dépassa le but : la séparation fut trop tranchée et souvent les opérations militaires se trouvèrent subordonnées aux mesures administratives.

Cette situation, un moment modifiée sous la Régence qui, par réaction contre « le grand règne », réduisit les pouvoirs des commissaires, se perpétua cependant jusqu'à la veille de la Révolution. Et Choiseul, après avoir donné aux corps de troupe une forme d'administration

---

(1) Cf. Camille Rousset, Histoire de Louvois, *Op. cit.* (affaire du commissaire Aubert), T. I, p. 199.

(2) Ordonnance du 16 avril 1664.

(3) Ordonnance du 25 juillet 1665.

intérieure (1) que le comte de Saint-Germain devait améliorer plus tard (2), confirma le commissariat dans toutes ses anciennes fonctions et prérogatives (3) et lui confia même des attributions plus étendues qu'auparavant.

§ 3. — Les ordonnances de 1788 : première tentative de subordination de l'administration au commandement

A la veille de la Révolution, cependant, les ordonnances des 20 juin et 17 août 1788, vinrent modifier les attributions et la situation des intendants et des commissaires.

Ces attributions étaient encore très nombreuses ; on peut les résumer ainsi (4) :

Conduite, police et discipline des troupes ;

Ministère public près les Conseils de guerre ;

Montres et revues des troupes de toutes armes ;

Réception du serment de tous les militaires, officiers et troupes ;

Surveillance et contrôle de tous les services de la Guerre à l'intérieur ;

Direction, surveillance et contrôle des mêmes services aux armées ;

Police des étapes, casernement et logement ;

Police de l'administration militaire des corps de troupe ;

Arrêté de toutes les dépenses générales et particulières de chaque division militaire ;

---

(1) Ordonnance de 1762 et 1764, *Supra*, Titre I, chap. 1.

(2) Ordonnance du 25 mars 1776, créant les Conseils d'administration, *Supra*, T. I., chap. I.

(3) Ordonnance du 16 septembre 1776 : aux termes de cette ordonnance, les commissaires avaient le droit à la seconde place, auprès du commandant, dans toute réunion officielle, même sur le champ de bataille.

(4) Cf. Laurent-Chirlonchon, *Op. cit.*, p. 45.

Actes de l'état-civil en campagne.

Mais les commissaires étaient placés sous les ordres des généraux commandant les divisions. En outre, il existait une double hiérarchie : d'une part, le commissaire ordonnateur, chef du service administratif dans chaque province, subordonné au général commandant la province ; d'autre part, les commissaires des guerres, employés dans la province, subordonnés au commissaire ordonnateur, mais recevant directement les ordres des généraux commandant les divisions pour tous les objets ayant rapport au service, à l'administration et à la police des corps de troupe composant les divisions (1).

C'était une première tentative de subordination de l'administration au commandement : elle devait être de courte durée.

Ainsi commençait le jeu de bascule qui, désormais, devait donner l'avantage tantôt à l'administration, tantôt au commandement.

SECTION II

De 1789 à 1882 : les administrateurs sont, sinon en fait du moins légalement, indépendants à l'égard du commandement.

§ 1. — Les commissaires des guerres : décret du 20 septembre 1791 et loi du 28 nivose an III.

Par un décret du 20 septembre 1791, l'Assemblée Constituante substitua aux intendants, commissaires et

(1) Cf. *Les transformations de l'armée française*, par le général Thoumas, Paris, Berger-Levrault, 1887, t. II, p. 7.

contrôleurs, un corps unique de « Commissaires des guerres ».

Ce corps comprenait :

1° Un « commissaire ordonnateur » par division, président de la Cour martiale et directeur en chef de toutes les parties de l'administration, sous les ordres et d'après les instructions du Ministre ;

2° Un « commissaire-auditeur » par division, sorte de contrôleur permanent, chargé de la poursuite des crimes et délits militaires et qui, sans exercer aucune fonction administrative, surveillait toutes les parties de l'administration ;

3° Enfin, des « commissaires ordinaires » chargés, sous les ordres des commissaires ordonnateurs, de tous les détails de l'administration. En ce qui concerne particulièrement les corps de troupe, les commissaires ordinaires tenaient à jour le double des contrôles annuels des officiers, des hommes et des chevaux au moyen des états de mutation que le lieutenant-colonel, chargé des rapports, leur adressait tous les cinq jours ; ils passaient les revues d'effectif sur le terrain le dernier jour du trimestre en vue de dresser les états de revue, décomptés d'après les effectifs présents et les tarifs (1) ; ils établissaient également des extraits de revue pour décompte des diverses fournitures en nature faites aux troupes ; ils procédaient, en séance du Conseil d'administration : à la vérification et à l'arrêté trimestriel des registres de comptabilité et des pièces justificatives des recettes et des dépenses, à la constatation de l'existence des fonds dans la caisse dont mention était faite sur un

(1) Des exemplaires de ces états étaient adressés ou remis, par les commissaires ordinaires au Ministre de la Guerre, au commissaire ordonnateur, au payeur général du département et au chef de corps intéressé.

bordereau conservé jusqu'à l'arrêté du trimestre suivant (1).

Mais cette organisation fut bientôt modifiée : une loi du 11 septembre 1792 supprima les commissaires auditeurs; une autre loi du 12 mai 1793 retira aux commissaires ordonnateurs la présidence des cours martiales.

Enfin la loi du 28 nivôse an III voulut fixer d'une manière plus précise les attributions de ce corps relativement aux troupes en temps de paix et de guerre (2). Elle proclama l'indépendance entière des commissaires des guerres à l'égard des chefs militaires (art. 9) ; mais elle ajouta qu'ils étaient « tenus de déférer sans retard à toute réquisition écrite qui leur serait faite pour un objet dépendant de l'administration militaire par les officiers généraux, sauf la responsabilité desdits officiers généraux » (art. 10).

Si donc on réagissait, comme en 1791, contre l'ordonnance de 1788, qui avait subordonné l'administration au commandement, on tentait néanmoins de concilier l'indépendance nécessaire du contrôle avec la liberté d'action, non moins nécessaire, aux chefs de troupes (3).

---

(1) Cf. R. du 1er janvier 1792 sur l'administration et la comptabilité des corps de troupe.

(2) L. 28 nivôse an III, Titre I, Section III, art. 3 pour le temps de paix; Titre II pour le temps de guerre.

(3) Dans la loi — instruction du 16 ventôse an III, édictée pour l'application de la loi du 28 nivôse an III, le comité militaire de la Convention précisait ainsi ce rôle: « Le commissaire ordonnateur en chef d'une armée n'est point l'homme du général, il n'appartient qu'à la République, et c'est elle seule qu'il doit servir; mais il ne doit pas moins chercher à mériter la confiance du général à qui la République a donné la sienne à un plus haut degré; et le vrai moyen de s'en rendre digne, c'est de s'appliquer sans réserve à seconder ses entreprises et à pourvoir l'armée qu'il commande de tout ce qui peut entretenir sa force, sa santé et son activité. »

§ 2. — Les inspecteurs aux revues et les commissaires des guerres : arrêté des consuls du 9 pluviose an VIII.

Bonaparte constata le vice de ce système aggravé par ce fait que les commissaires des guerres étaient des agents civils alors « qu'il leur faut plus de courage et d'habitudes militaires qu'aux officiers mêmes »; dans ses lettres au Directoire, il s'éleva avec force « contre les plaies incurables des administrations de l'armée d'Italie... où, le luxe, la dépravation, la malversation sont à leur comble (1) ».

Devenu Premier Consul, il voulut mettre un terme à cette anarchie et, sur son inspiration, l'arrêté des consuls du 9 pluviôse an VIII, affirma hautement le caractère militaire des administrateurs; il partagea, en outre, les fonctions administratives entre deux corps distincts indépendants l'un de l'autre :

1° Les « inspecteurs aux revues » étaient chargés de l'organisation, l'embrigadement, l'incorporation, la levée, le licenciement, la solde et la comptabilité des corps militaires, de la tenue, des contrôles et de la formation des revues : ils étaient immédiatement sous les ordres du Ministre de la Guerre ;

2° Les « commissaires des guerres » conservaient les autres détails de l'administration militaire qui leur étaient attribués par la loi du 28 nivôse an III (2).

---

(1) Cf. Lettre au Directoire, 17 nivôse an V (6 janvier 1797).

(2) C'est-à-dire : la surveillance des approvisionnements en tout genre, tant aux armées que dans les places : la levée des contributions en pays ennemis; la police des étapes et convois militaires des équipages de vivres, de l'artillerie et de l'ambulance, des hôpitaux, des prisons, corps de garde et autres établissements militaires; les distributions de vivres, fourrage, chauffage, habillement et équipement; la vérification des dépenses résultant de

On peut dire que les inspecteurs aux revues étaient chargés de l'administration du personnel et les commissaires des guerres de celle des services du matériel (1).

C'était donc aux inspecteurs aux revues qu'appartenait surtout le contrôle des corps de troupe et un arrêté du 26 ventôse an VIII, indiquait dans quelle forme ils devaient passer les revues (2) et exercer leur surveillance.

Quant aux commissaires, ils perdirent en fait, pendant les guerres de l'Empire, l'indépendance que leur donnait la loi de nivôse an III, car le commandement revendiquait son droit à être obéi : dans un décret du 24 décembre 1811 (art. 37), l'empereur reconnaissait au

---

ces distributions et de toutes les autres dépenses, excepté celles de la solde (arrêté du 9 pluviôse an VIII, article premier).

(1) Cependant, pour le matériel des services de l'artillerie et du génie, la direction et l'ordonnancement restent confiés aux directeurs de ces armes, le contrôle seul appartenant aux commissaires des guerres.

(2) Les revues ont lieu tous les trois mois et leur arrêté fait ressortir le nombre d'hommes présents, le nombre de jours pour lesquels ils doivent être payés, les décomptes à payer au titre de la solde, le montant de la masse d'entretien et des autres masses gérées par le Conseil d'administration. Les contrôles sont tenus contradictoirement par un chef de bataillon du corps et par l'inspecteur, celui-ci étant tenu au courant des mutations à l'aide des états de décade visés par le chef de corps. Les extraits de revue portant décompte sont rédigés par les inspecteurs en quatre expéditions destinées: une au payeur divisionnaire, ou d'armée; une à l'ordonnateur comme base de la comptabilité de toutes les fournitures; une au Conseil d'administration; une à l'inspecteur général de la division. Après les revues, les inspecteurs vérifient les effets d'habillement, équipement, armement. Ils convoquent ensuite les Conseils d'administration, procèdent à l'examen provisoire des registres et des masses vérifient la caisse: « Les payeurs établissent leur décompte avec les corps conformément aux extraits de revue qui leur sont remis par les inspecteurs: les décomptes sont signés par tous les membres du Conseil d'administration et les payeurs en forment une ampliation signée d'eux au dos de l'extrait de revue remis par les inspecteurs aux commandants des corps (art. 73). »

général divisionnaire le droit de requérir l'ordonnateur de punir les commissaires et d'en référer au Ministre, directeur de l'administration de la Guerre.

§ 3. — Les intendants militaires : ordonnances des 29 juillet-30 septembre 1817 et 18 septembre 1822.

Cette organisation traversa toute la période du Consulat et de l'Empire.

Sous la Restauration, le roi, « considérant qu'il importe au bien du service que la reconstitution des corps de l'administration militaire soit basée sur un principe d'unité en rapport avec l'importance de leurs fonctions, la considération qui s'y attache et l'économie que les circonstances exigent », décida la suppression des deux corps existants et créa un corps nouveau d'administrateurs sous la dénomination « d'intendants militaires ».

L'Ordonnance des 29 juillet-30 septembre 1817, qui consacre cette création donne aux intendants les fonctions attribuées aux membres des deux anciens corps, jusqu'à ce que leurs attributions aient été définitivement déterminées par un règlement spécial: ils sont les délégués du Ministre dans tout ce qui concerne le bon ordre des finances de la Guerre, c'est-à-dire l'économie dans les dépenses, la régularité dans les paiements, l'exactitude et la célérité dans la reddition des comptes.

Les attributions et les relations de service du nouveau corps furent ensuite précisées dans les ordonnances du 18 septembre 1822 et du 3 mai 1832, cette dernière concernant le service de guerre.

C'était donc le retour à la loi de nivôse an III : l'action de l'Intendance, comme celle du Ministre, était à la fois une action de direction et une action de contrôle;

on pouvait la définir ainsi : « direction des services et contrôle du personnel et du matériel (1) ».

Au point de vue de l'administration des corps de troupe, le rôle de l'Intendance se manifestait par un contrôle préventif (2) sur tous les actes des Conseils (3) : ceux-ci devaient se munir de l'autorisation de l'intendant pour passer les marchés et engager toute dépense au compte des masses.

Cette ingérence constante dans l'administration intérieure des corps fut certainement la principale cause de l'hostilité vouée par le commandement au corps de l'In-

---

(1) Cf. *Cours de législation et d'administration militaires*, par l'intendant Delaperrière, Paris, Dumaine, 1879, t. I, p. 231 et 232. — L'auteur fait ressortir les conséquences de cette dualité de fonctions et explique comment on a voulu en atténuer les effets. Cette double attribution de direction des services et de contrôle de la situation des personnes, confiées aux mêmes fonctionnaires, les plaçait vis-à-vis des chefs militaires, dans une situation délicate et parfois fausse, car comme corps de contrôle l'intendance devait être indépendante, et comme corps d'administrateurs, elle devait être subordonnée. Pour concilier ces deux nécessités, on avait pensé qu'en temps de paix, où tous les faits sont, à l'avance, prévus par les règlements, où on peut recourir facilement à l'autorité du Ministre, il convenait de fortifier le contrôle en rendant les intendants indépendants à l'égard des chefs militaires, le commandement pouvant toujours cependant donner des ordres même extra-réglementaires, mais par écrit; en temps de guerre, au contraire, où le commandement en chef revêt tous les pouvoirs administratifs du Ministre, les devoirs du contrôle devaient s'effacer devant la nécessité bien autrement impérieuse de concourir sans réserve au succès des opérations militaires et dès lors, l'intendant était complètement subordonné au commandement.

(2) Cf. duc d'Audiffret-Pasquier. *Op. cit.*, séance du 17 juin 1873. « Qu'est-est ce que le contrôle préventif? C'est la négation absolue de toute initiative, de toute responsabilité; c'est la mesure appliquée au fils de famille pourvu d'un conseil judiciaire, qui, placé sous le régime de l'interdit, ne peut faire aucun acte; il a au-dessus de lui un homme qui pense pour lui, qui agit pour lui, qui substitue sa responsabilité à la sienne. »

(3) Cf. Ordonnances des 19 et 22 mars 1823, sur l'administration des corps de troupe.

tendance ? C'est sous l'inspiration d'un tel sentiment que le général de Cubières, Ministre de la Guerre, demanda au roi de supprimer le défilé des troupes devant les intendants après les revues administratives (1).

Un décret du 7 octobre 1850 tenta de rétablir l'organisation de l'an VIII en partageant le corps de l'Intendance en deux sections, l'une chargée de l'inspection permanente des corps et services, l'autre ayant dans ses attributions l'exécution administrative : mais il fut rapporté, le 31 décembre suivant, avant même d'avoir reçu un commencement d'exécution.

On continuait à dénoncer les « méfaits » de l'Intendance, qu'on trouvait à la fois trop envahissante et impuissante à réprimer les abus.

Pour répondre à ces critiques, un décret du 12 juin-

---

(1) Cf. Rapport au roi et décisions relatives aux intendants militaires, 25 avril 1839 (*Moniteur* du 7 mai 1839, Duvergier, vol. 39, p. 431) : « Sire, personne plus que moi ne fait profession d'estime pour le corps si honorable de l'intendance militaire et chacun apprécie les utiles services que rendent à l'Etat des fonctionnaires considérés à bon droit comme les sévères gardiens de la fortune publique, en ce qui concerne l'immense administration de la Guerre. Toutefois, il est à observer qu'au fur et à mesure que l'action régulatrice de l'administration pénétrait et se fortifiait dans l'armée, l'importance des administrateurs tendait à s'accroître et même parfois à usurper sur la considération due aux combattants... C'est aux chefs qui le doivent guider dans le combat que le soldat assigne les premiers rangs; hors de la ligne que tracent les boulets de l'ennemi, il ne connaît pas de place d'honneur. Il est donc excusable de se montrer jaloux de la prééminence réservée au commandement et de regretter qu'elle soit amoindrie de toute la part qui en a été faite à l'intendance. Sans doute, il convient que les fonctionnaires de l'intendance soient l'objet d'égards constants et de la plus complète déférence de la part des militaires de tous grades qui se trouvent soumis au contrôle de l'intendance et c'est à quoi doit suffire l'assimilation des fonctionnaires de ce corps, mais sans qu'il soit jamais perdu de vue que le contrôle administratif ne s'exerce que sur l'affectation des deniers de l'Etat, sur l'achat et l'emploi des matières, jamais sur le personnel des troupes. »

18 juillet 1856 (1), créa les intendants généraux inspecteurs qui, étrangers à l'exécution locale et journalière des services, devaient rendre plus efficace le contrôle administratif de l'armée en se superposant au contrôle local.

En outre, un décret du 1er-30 décembre 1862 (2), organisa un personnel militaire d'exécution placé sous les ordre de l'Intendance; une section de ce personnel devait aider les fonctionnaires dans les travaux de vérification des comptes de l'armée.

SECTION III

Les origines et les principes de l'organisation actuelle.

§ 1. — Critiques contre l'intendance après la guerre de 1870.

C'est avec l'organisation administrative de 1817 que la France entra en campagne contre la Prusse.

Après la défaite, l'hostilité contre l'Intendance s'accusa plus forte que jamais : on lui imputa les conditions déplorables dans lesquelles, prétendait-on, avaient été passés les marchés de l'administration militaire (3) et l'incurie dont elle avait fait preuve au cours des opéra-

---

(1) Duvergier, vol. 56, p. 253. Voir l'intéressant rapport du maréchal Vaillant, Ministre de la Guerre.

(2) Duvergier, vol. 62, p. 479. Les raisons de cette institution sont indiquées dans le rapport du maréchal Randon, Ministre de la Guerre, qui précède le décret.

(3) Rapport fait au nom de la commission des marchés, relativement à l'enquête sur le matériel de la Guerre, par M. Léon Riant, membre de l'Assemblée nationale (As. nat. 1873, annexe, n° 1768, au P. V. de la séance du 4 avril 1873).

tions, entravant le plus souvent l'action du commandement (1).

Ainsi l'intendance supportait les conséquences de cette organisation défectueuse qui, depuis plus de cinquante ans, en avait fait à la fois un corps de direction et un corps de contrôle de telle sorte que « quand un intendant faisait sentir énergiquement l'action du contrôle à un régiment, le régiment à son tour, plus souvent qu'à son tour, trouvait le pain mauvais et se plaignait à l'intendant (2) ».

---

(1) Cf. *Les transformations de l'armée française* par le général Thoumas. *Op. cit.*, p. 14: « On criait déjà bien fort contre les Intendants lorsque éclata la guerre de 1870, après laquelle on fit d'eux les boucs émissaires de nos désastres. Dieu sait pourtant s'ils étaient coupables d'une seule des fautes politiques ou militaires, accumulées au début de cette déplorable aventure par nos gouvernants et nos généraux. »

Cf. également: Etudes sur la marche des services de l'intendance en campagne: L'organisation et le fonctionnement de l'intendance pendant la guerre de 1870. Opérations en Alsace, par M. le sous-intendant militaire Gruet (*Revue de l'Intendance*, mai, juin, juillet, août 1913, et suivants): « Une étude d'ensemble présentant le fonctionnement des services de l'intendance pendant la guerre n'a jamais été faite. Les travaux qui y sont consacrés ont été trop souvent des études de critique, d'attaque ou de défense, des ouvrages de polémique, sans que l'on parusse se préoccuper de la recherche pure de la vértié... Le rôle de l'intendance a été diversement apprécié et surtout critiqué. On l'a crue chargée de tout faire et munie de tout pouvoir. » (*Revue*, mai 1913, p. 386 et 391).

(2) Cf. Discours du duc d'Audiffret. *Op. cit.*, séance de la commission des marchés du 17 juin 1873. L'orateur ajoute: « Donc, messieurs, quand vous entendrez parler de l'intendance, quand on l'attaquera devant vous, comme on l'a attaquée depuis trois ans, dites-vous que nous devons au pays la vérité, et qu'une des premières choses qui doit sortir de cette enquête, c'est la justice rendue à des fonctionnaires injustement attaqués dont les efforts sont méconnus. J'ai développé dans la dernière séance, les preuves de l'insuffisance partout constatée, dans les préparatifs de la guerre; mais il faut que nous disions au pays que la faute a été d'abord aux institutions, dans une grande mesure à certains chefs, mais non pas aux intendants. »

Une réforme s'imposait :

Mise à l'étude dès la réunion de l'Assemblée Nationale, elle ne fut définitivement arrêtée qu'après onze ans d'enquêtes et de discussions parlementaires. Cette longue gestation s'explique par le désir du législateur d'organiser un système qui concilie ces deux principes opposés : suprématie nécessaire du commandement ; indépendance, non moins nécessaire, d'un contrôle efficace.

Les lois du 24 juillet 1873, 13 mars 1875 et 16 mars 1882 contiennent les règles de l'organisation nouvelle : ce sont ces principes que nous allons analyser en nous plaçant au point de vue spécial de l'administration des corps de troupe.

§ 2. — Principes généraux de la nouvelle organisation

Dans l'œuvre de réorganisation de l'armée entreprise par l'Assemblée Nationale, tout s'enchaîne.

Une première loi du 27 juillet 1872, après avoir organisé le recrutement, dispose, dans son article 45 : « Des lois spéciales détermineront les bases de l'organisation de l'armée active et de l'armée territoriale ainsi que des réserves. »

Cette loi ainsi annoncée est votée le 24 juillet 1873; elle détermine les règles générales d'organisation au point de vue du territoire, du commandement, de l'administration, de l'incorporation et de la mobilisation. Elle renvoie, à son tour, à des lois spéciales :

1° Pour « déterminer la composition des corps d'armée, divisions, brigades, les cadres des corps de troupe et les effectifs (1) »; ce fut l'objet de la loi du 13 mars

(1) Loi 24 juillet 1873, art. 6.

1875 considérablement modifiée par des lois postérieures ;

2° Pour « régler les attributions des divers fonctionnaires et agents (des services administratifs et du service de santé), et pourvoir à l'établissement d'un contrôle indépendant (1) » ; cette loi mit neuf ans à voir le jour; elle fut votée le 16 mars 1882.

L'article 17 de la loi du 24 juillet 1873 pose nettement trois principes :

1° L'administration est subordonnée au commandement (2) : les fonctionnaires et agents chargés d'assurer la direction des services administratifs sont placés d'une manière expresse sous les ordres du général commandant le corps d'armée ;

2° Dans les services administratifs la direction est séparée de la gestion ;

3° Le contrôle doit avoir une indépendance absolue

La loi du 13 mars 1875, sur les cadres et effectifs, accentua encore les conséquences du premier de ces principes : l'Intendance qui avait fait partie jusque-là de l'état-major général, fut classée dans les services particuliers.

Sur ces données, la loi du 16 mars 1882 a organisé l'administration militaire dont l'action, en ce qui concerne les corps de troupe, peut être résumée ainsi :

1° La surveillance administrative des corps de troupe

---

(1) Loi 24 juillet 1873, art. 17.

(2) Cf. Rapport du général Charreton, *Journ. of.*, du 9 juillet 1873, p. 4.564, 1re colonne : « Ne croyez pas messieurs, que ce soit une nouveauté que votre commission vous demande de consacrer; elle vous propose simplement de revenir à l'ordonnance du roi du 17 août 1788, qui subordonna l'administration au commandement, principe qu'on trouve confirmé dans l'ordonnance du 14 juin 1844, concernant les services administratifs de la marine. »

est dans les attributions du général commandant le corps d'armée (1) et des généraux de division et de brigade (2);

2° La vérification et la régularisation des dépenses en deniers et en matières effectuées sur la caisse ou les magasins du corps, en vertu des décisions du Conseil d'administration sont confiées aux fonctionnaires de l'Intendance (3) ;

3° Enfin, le corps du contrôle de l'administration de l'armée, agissant comme délégué direct du Ministre, exerce son action sur les corps de troupe comme sur les services (4).

Le rapporteur de la loi au Sénat, M. de Freycinet, caractérisait ainsi cette organisation : « Les chefs de corps recouvrent l'indépendance d'allures qui leur a si longtemps manqué, ils s'y meuvent à l'aise sans être soumis à une autre autorité qu'à celle du règlement (5). »

---

(1) L. 16 mars 1882, art. 9 et 10.
(2) L. 16 mars 1882, art. 12.
(3) L. 16 mars 1882, art. 23.
(4) L. 16 mars 1882, art. 25 et 26.
(5) *J. O.*, du 14 septembre 1876, annexe n° 140, p. 6959.

CHAPITRE II

La surveillance et le contrôle dans l'organisation actuelle

En suivant l'ordre indiqué par la loi du 16 mars 1882, nous allons examiner successivement le rôle du commandement, de l'Intendance et du corps du contrôle ; nous terminerons par une appréciation d'ensemble sur cette organisation.

SECTION I

Rôle du commandement.

Le commandement est chargé de la surveillance de l'administration intérieure des corps de troupe ; ses devoirs à cet égard sont déterminés par les trois derniers alinéas de l'article 10 de la loi du 16 mars 1882 :

Veiller à ce que les troupes soient pourvues de tout ce qui leur est alloué par les règlements et les décisions ministérielles ;

S'assurer que les approvisionnements des magasins sont au complet déterminé par le Ministre, en bon état d'entretien et indispensables pour l'entrée en service ;

Tenir la main à ce que les lois et règlements soient exactement appliqués (1).

Pour exercer cette surveillance, les officiers généraux procèdent à toutes les opérations matérielles et à toutes les vérifications de comptes qu'ils jugent utiles.

Toutefois, ils peuvent donner délégation, permanente ou temporaire, selon les circonstances, aux fonctionnaires de l'Intendance chargés de la vérification des comptes qui exercent alors les pouvoirs de surveillance sur les actes administratifs des Conseils (2).

Les généraux connaissent « des actes d'administration, dont la comptabilité n'est que la représentation, examinent les faits dans leurs conséquences et statuent sous leur responsabilité ». Ce même rôle incombe à leurs délégués sauf, toutefois, en ce qui concerne les décisions qui sont toujours prises par le commandement (3).

De plus, les généraux commandant les corps d'armée sont appelés à résoudre toutes les questions d'ordre administratif posées par les corps de troupe : si elles excèdent leurs pouvoirs ils en réfèrent au Ministre (4).

Enfin, ils ont, dans bien des cas, un pouvoir de décision propre et un droit d'intervention très active dans l'administration des corps (5).

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 168.

(2) D. 20 mars 1906, art. 169. — Il faut remarquer que cette possibilité de délégation se trouve dans un décret et non pas dans la loi du 16 mars 1882.

(3) Lettre d'envoi du règlement du 20 mars 1906, Titre XI, B. O. E. M., vol. 1, p. 49; D. 20 mars 1906, art. 177.

(4) Une circulaire ministérielle du 25 avril 1908 prescrit à ce sujet, qu'en vue d'éviter toute perte de temps, les questions de cette nature soient, avant leur transmission au commandant de corps d'armée ou du Ministre, revêtues de l'avis des fonctionnaires de l'Intendance, qui jouent dans ce cas le rôle de conseillers administratifs.

(5) C'est ainsi que:

1° En vertu du décret du 20 mars 1906: les généraux procèdent

SECTION III

Rôle des fonctionnaires de l'intendance.

Il faut examiner la nature de ce rôle successivement au point de vue des recettes, des dépenss, de la vérification des comptes et enfin de certaines autres formes d'action.

§ 1. — Recettes des corps.

Ces recettes proviennent d'ordonnancements « à bon compte », de remboursement d'avances et d'opérations intérieures.

à la formation et à la dissolution des corps de troupe (article premier) et des Conseils d'administration (art. 11); ils peuvent assister aux séances de ces Conseils et en requérir la convocation (article 29); le général commandant le corps d'armée prononce (ou en réfère au Ministre) sur la réclamation d'un chef de corps relative à une décision du Conseil qui lui paraît contraire aux lois, règlements ou instructions (art. 37); il est appelé à connaître des réclamations formulées par les commandants d'unités administratives lorsque le Conseil d'administration n'y a pas donné suite (art. 78).

2° En vertu des règlements spéciaux à chaque service, le commandement est juge des dérogations à apporter, en Algérie et en Tunisie, à la règle en vertu de laquelle les fournisseurs des ordinaires doivent être Français, ou naturalisés Français (D. 22 avril 1905, art. 24); le commandant de corps d'armée approuve les propositions relatives au lotissement des entreprises et arrête les prix-limites pour les marchés de garnison, relatifs à l'entretien des effets de couchage (C. M. 23 juillet 1910, § 2); il fixe les prix moyens du combustible pour le décompte de l'indemnité de chauffage et d'éclairage et il autorise le versement à l'ordinaire de tout ou partie des économies de combustible (D. 8 février 1907, art. 9 et 11); il détermine la classe dans laquelle rentre un casernement pour le droit aux primes de la masse (D. 3 mars 1899, art. 105); il tranche les conflits auxquels peut donner lieu la prise de possession ou l'entretien d'un casernement par un corps (D. 3 mars 1899, art. 47 et 67), etc.

A. *Ordonnancements « à bon compte »*. — La caractéristique de ces recettes consiste en ce que le corps reçoit des fonds du Trésor sans produire aucune justification du service fait : la seule pièce établie est un décompte, plus ou moins approximatif des sommes dues, certifié par le corps et arrêté par le sous-intendant militaire. Il en est ainsi pour la solde, l'alimentation, les masses et les frais de déplacement.

Dans ce cas, la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires de l'Intendance se trouve engagée contrairement à la règle générale qui soumet les ordonnateurs simplement à la responsabilité politique ou disciplinaire (1).

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'allocations destinées à la troupe et qui lui restent acquises malgré toute irrégularité, la responsabilité du fait s'attache soit au sous-intendant militaire, s'il les a spécialement autorisées, soit au corps qui avait le devoir d'en prévenir ou empêcher

---

(1) Sur l'origine et la portée de cette dérogation, voir : G. Jèze. *Op. cit.*, p. 238 et 256 ; v. Rémy. *Op. cit.*, numéros 533 à 537. — L'origine remonte à la loi du 28 nivôse an III, dont les dispositions ont été reproduites dans l'ordonnance du 29 juillet 1817 et dans la loi du 16 mars 1882 (art. 9 et 11).

On donne comme raison de cette dérogation que « la solde est payée par les comptables du Trésor d'avance et sans que, préalablement ou même postérieurement au paiement, aucune justification du service leur soit fournie. Les mandats qu'émettent les ordonnateurs sont de véritables bons à vue, les choses se passent donc comme si les fonds étaient remis directement par le Trésor aux ordonnateurs, pour être, par ceux-ci, distribués aux ayants-droit ; on comprend, dès lors, qu'on ait pu, à juste titre, faire peser sur les ordonnateurs, en ce qui concerne la solde, les mêmes responsabilités comptables qui atteignent les régisseurs de dépenses, contraignables par voie d'arrêtés de débet et de contrainte ». Les mêmes raisons s'appliquent toutes les fois que les ordonnateurs tirent à vue sur la caisse des payeurs sans que ceux-ci aient la possibilité d'élever des objections ; il en est ainsi pour les allocations de masse, d'alimentation et de frais de déplacement. Rémy. *Op. cit.*, n° 534.

le paiement. En outre, si l'allocation est destinée à un officier, l'ordonnateur a un recours contre lui (1).

Malgré cette atténuation le fait que sa responsabilité pourrait se trouver engagée confère à l'ordonnateur le droit de vérifier avec soin les états de paiement et de refuser l'ordonnancement s'il découvre une irrégularité ou un abus.

En outre, le sous-intendant militaire est tenu de s'assurer que les paiements à bon compte correspondent aux droits du corps : c'est l'objet des « revues trimestrielles de liquidation » arrêtées par lui après vérification. En cours de trimestre, il peut vérifier inopinément les feuilles de journées : enfin, c'est lui qui arrête tous les jours les situations administratives.

Mais si, au cours de ces vérifications, le sous-intendant constate que le corps s'est crédité d'allocations irrégulières, il ne peut pas les rejeter si le corps s'y oppose : il en est référé au Ministre par la voie hiérarchique, les sommes perçues par le corps lui restant provisoirement acquises (2).

Pour les allocations de masses, le rôle du sous-intendant est le même qu'en matière de solde.

Enfin les extraits du registre des déplacements sont vérifiés, avant mandatement, en ce qui concerne l'imputation exacte des dépenses et la concordance entre les

---

(1) Cf. Circulaire d'envoi de l'ordonnance du 25 décembre 1837 sur la solde : « Nulle difficulté ne saurait exister relativement aux allocations régulières perçues par les officiers ; dans ce cas, les parties prenantes deviennent passibles de la retenue de ce qu'elles ont indûment touché et ce n'est qu'à leur défaut que l'ordonnateur de la dépense en devient responsable ».

(2) Cf. Décision du Ministre de la Guerre prise le 14 août 1886 après avis du Conseil d'Etat au sujet de la responsabilité des généraux, directeurs de service, chefs de service (R. 3 avril 1869, art. 34 *bis*, renvoi (1) ; B. O. E. M., vol. 24, p. 20).

inscriptions de l'extrait et celles du registre. Plus tard, le sous-intendant centralisateur procédera à une vérification du registre des déplacements au point de vue de la régularité des mouvements, de l'application exacte des règles d'allocation et de l'exactitude des décomptes (1).

Il est à remarquer d'ailleurs que, dans tous ces cas, il s'agit d'appliquer simplement des tarifs à des situations nettement définies par les règlements : la question d'opportunité ou d'utilité de la dépense n'est donc jamais soulevée au moment de l'ordonnancement ; l'ordonnateur ne juge que la régularité de la dépense.

B. *Avances faites par les corps.* — Ces avances sont remboursées sur relevés de dépenses appuyées de pièces justificatives destinées à être rattachées à la comptabilité du payeur : l'ordonnateur agira dans ce cas comme s'il s'agissait de justifications produites par un régisseur d'avances. Toutefois, il n'aura pas à autoriser préalablement la dépense, cette autorisation résultant soit d'une disposition réglementaire soit d'une décision de l'autorité compétente (2).

Si, après ordonnancement, la vérification par le liquidateur au second degré, c'est-à-dire le Directeur de l'Intendance, fait apparaître des paiements supérieurs aux droits constatés, la somme payée en trop doit être re-

---

(1) D. 12 juin 1908, art. 45.

(2) Cependant, il peut surgir une contestation sur la question de savoir si la dépense incombe au corps ou à l'Etat ; les règlements prévoient alors que l'ordonnateur a le droit de rejeter la somme, de la déduire, par conséquent, du total à rembourser aux corps sous réserve de recours au Ministre. Ainsi, pour les dépenses de l'armement le sous-intendant peut opérer des rectifications nonobstant la réclamation du corps, celui-ci ayant la faculté de s'adresser au Ministre (R. 30 août 1884, art. 194, deuxième alinéa et 195).

versée au Trésor avant l'envoi au Ministre du rapport de liquidation (1).

C. *Recettes intérieures.* — Ces recettes sont effectuées d'après les ordres du Conseil d'administration ; le sous-intendant militaire n'intervient pas, en principe, avant l'encaissement par le trésorier.

§ 2. — Dépenses.

Toutes les dépenses, sans exception, sont engagées sous la responsabilité du Conseil d'administration ; lorsqu'une autorisation est nécessaire ce sont les généraux ou le Ministre qui la donnent ; en aucun cas ce pouvoir n'appartient aux fonctionnaires de l'Intendance (2). C'est, nous l'avons vu, la caractéristique de l'organisation actuelle.

§ 3. — Vérification des comptes.

La loi du 16 mars 1882 donne un pouvoir propre aux sous-intendants pour vérifier et régulariser dans les formes voulues « les dépenses en deniers et en matières effectuées sur la caisse ou les magasins du corps, en vertu des décisions du Conseil d'administration (3) ». C'est le seul texte légal qui fixe le rôle de l'Intendance à l'égard des corps de troupe. Mais les décrets d'application ont considérablement augmenté, à ce point de vue, l'action de ces fonctionnaires (4).

---

(1) I. 20 mars 1906, art. 86, § 10.

(2) La seule autorisation donnée par le sous-intendant concerne une dérogation à la procédure d'achat, mais non pas un engagement de dépense (*Infra*, § 4C).

(3) L. 16 mars 1882, art. 23.

(4) Cf. D. 10 février 1890, portant règlement pour l'exécution de la loi du 16 mars 1882 en ce qui concerne le service de l'Intendance militaire, art. 11 et 12; — I. 28 mars 1897 pour l'appli-

C'est ainsi :

1° Qu'ils procèdent inopinément, ainsi qu'aux époques fixées par les règlements, au recensement partiel ou général des matières, effets et objets existant en magasin (1).

2° Qu'ils constatent, en toute initiative, l'existant en caisse (2).

3° Qu'ils ont toute liberté pour effectuer les vérifications qui embrassent les « recettes » comme les dépenses, les « entrées » comme les sorties, et pour « prescrire les redressements » nécessaires (3).

4° Que leurs vérifications portent sur toutes les comp-

---

cation du décret du 10 février 1890, art. 11 et 12; — D. 20 mars 1906, art. 170 à 176. — Il est à remarquer que, pour déterminer les attributions de l'intendance au point de vue de l'administration des corps de troupe, l'article 11, premier alinéa du décret du 10 février 1890 se réfère à l'article 6 de la loi du 16 mars 1882; or, dans cet article, la loi fixe le rôle des directeurs de service en ce qui concerne la surveillance sur toutes les opérations du personnel de leur service, et la régularité des dépenses qu'ils sont chargés d'ordonnancer et d'approuver. En invoquant cet article, le décret de 1890 semble placer les corps de troupe à l'égard de l'intendance dans la même situation qu'un gestionnaire de ce service à l'égard de son directeur.

(1) D. 10 février 1890, art. 11, troisième alinéa: Toutefois, on trouve dans ce décret une restriction qui ne s'explique pas: l'inventaire des magasins des unités administratives ne pourrait être effectué que sur l'ordre du commandement; cette disposition ne se justifierait que si les fonds des masses étaient des deniers privés; mais tel n'est pas le caractère des fonds particuliers de l'habillement qui, comme le fonds commun, restent des deniers publics. — Aussi le D. du 20 mars 1906, art. 170, deuxième alinéa ne fait plus aucune restriction et, en ce qui concerne l'habillement, une disposition formelle permet aux sous-intendants de recenser les magasins de compagnie (D. et I. 22 janvier 1907, art. 78); cependant pour le harnachement cette réserve est encore maintenue (D. 9 janvier 1896, art. 72, qui n'est pas en harmonie avec le décret de 1906).

(2) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12 (7e alinéa); D. 20 mars 1906, art. 170.

(3) D. 20 mars 1906, art. 170, deuxième alinéa.

tabilités tenues dans les corps de troupe et sur les pièces justificatives qui les complètent (1); seul l'emploi des fonds de l'ordinaire, en raison du caractère spécial de ces fonds « qui ne sont pas des deniers publics (2) », échappe aux investigations que les fonctionnaires effectuent spontanément.

Lorsque, dans l'exercice de ces attributions, il se produit des conflits ou des divergences d'appréciation entre le service de l'Intendance et les Conseils d'administration, le commandement, saisi de la question, par les deux parties, prononce ou, selon le cas, prend les ordres du Ministre (3).

Les directeurs de l'Intendance des corps d'armée dirigent les sous-intendants militaires dans le service des vérifications qui rentrent dans leurs attributions propres; ils procèdent, à cet égard, par instructions, et profitent de leur passage dans les places pour s'assurer que cette partie du service est bien exécutée ; ils prescrivent à leurs subordonnés les redressements nécessaires. Ils rendent compte au général commandant le corps d'armée et provoquent, de sa part, les décisions qu'ils jugent utiles de lui proposer au sujet du fonctionnement du service des vérifications de comptes et des résultats constatés (4).

§ 4. — Autres formes de l'action des fonctionnaires de l'intendance.

Les sous-intendants militaires exercent encore à l'é-

(1) D. 20 mars 1906, art. 170, quatrième alinéa.

(2) D. 20 mars 1906, art. 170, cinquième alinéa.

(3) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, douzième et treizièmes alinéas; D. 10 février 1890, art. 12; D. 20 mars 1906, art. 170, troisième alinéa.

(4) D. 20 mars 1906, art. 170, alinéas 7 et 9.

gard des corps de troupe d'autres rôles que l'on peut caractériser ainsi : ils sont des « conseillers administratifs »; ils « contrôlent »; ils prennent certaines décisions qui relèvent de la « surveillance administrative » ; enfin, ils sont, pour certains services, des « inspecteurs techniques ».

A. *Le sous-intendant militaire conseiller administratif des corps.* — Ce fonctionnaire doit « s'efforcer, avant tout, de prévenir les infractions aux prescriptions réglementaires. Il doit donner aux Conseils d'administration, soit qu'il leur transmette des instructions, soit qu'il commente celles qu'ils ont reçues, des avis assez précis pour prévenir des erreurs qu'il aurait à relever ultérieurement (1) ».

Il peut provoquer la réunion des membres du Conseil d'administration « aussi souvent qu'il le juge nécessaire » et profiter de ces réunions, notamment de celles qui se tiennent à l'occasion de l'arrêté trimestriel de la centralisation, pour traiter verbalement avec eux les affaires qui ont donné lieu, soit à des difficultés d'exécution, soit à des divergences de vues (2).

B. *Le sous-intendant militaire contrôleur de l'administration du corps.* — Il existe certains comptes pour lesquels le rôle de l'Intendance ne se borne pas à une simple vérification portant sur la régularité des pièces produites et des dépenses faites ; ce sont les comptes d'em-

---

(1) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, quatrième alinéa. Et l'instruction ajoute : « Ses rapports avec le Conseil d'administration doivent être fréquents et empreints de la plus grande courtoisie. » (Cinquième alinéa.)

(2) D. 20 mars 1906, art. 29 et I 23 mars 1897, art. 11 et 12, sixième alinéa. — A remarquer que l'article 177 du décret du 20 mars 1906 paraît réserver ce droit du sous-intendant militaire de réunir le Conseil au seul cas où il agit par délégation des généraux. Il est vrai que l'article 29 du même décret est beaucoup plus net et ne fait aucune réserve à ce sujet.

ploi des masses, tout au moins ceux qui sont établis au titre des services rentrant normalement dans les attributions de l'Intendance. Nous savons (1) en effet, que ces comptes doivent être revêtus des « observations et propositions » du directeur de l'Intendance. Une telle prescription implique l'obligation pour ce haut fonctionnaire de « connaître des actes d'administration, dont la comptabilité n'est que la reproduction », sous peine de réduire son avis à une simple paraphrase du résultat accusé brutalement par les chiffres : cela ne justifierait guère, on en conviendra, l'intervention d'une telle autorité !

Ce fait est d'autant plus caractéristique que les comptes d'emploi rentrent dans la catégorie des documents de comptabilité à transmettre directement au Ministre (2); le Directeur de l'Intendance peut donc s'abstenir de communiquer ses propositions au général commandant le corps d'armée comme l'y autorisent la loi et tous les décrets d'application (3).

Pour les services de l'habillement et du harnachement de la cavalerie, l'Intendance exerce un contrôle plus actif. Elle est tenue, en effet, « en vertu de ses pouvoirs propres », de procéder annuellement « au recensement des approvisionnements de réserve et à la vérification de l'assortiment de chaque approvisionnement », et de s'as-

---

(1) *Supra*, titre III, chap. II, section II, § 4.

(2) L. 16 mars 1882, art. 9, troisième alinéa.

(3) Le décret du 20 mars 1906, art. 128, ne prévoit pas, en effet, la transmission par l'intermédiaire du général commandant le corps d'armée, pas plus d'ailleurs que les règlements spéciaux. Peut-être trouverait-on l'explication de cette particularité dans cette remarque: l'obligation imposée aux directeurs de l'Intendance résulte, non pas d'un texte, mais simplement de la contexture des modèles des comptes d'emploi ; aucun des règlements relatifs aux masses ne prévoit une telle disposition et le décret sur l'administration des corps de troupe ne prescrit qu'une simple vérification, sans plus (D. 20 mars 1906, art. 128).

surer « qu'il est tenu compte de l'ancienneté de confection des effets pour leur mise en service et que tous les effets recensés sont en bon état d'entretien ». Les résultats de ces opérations font l'objet de procès-verbaux que le directeur de l'Intendance soumet au Ministre avec les observations que leur examen lui a suggérées. Ici encore la transmission par l'intermédiaire du général commandant le corps d'armée n'est pas exigée (1).

Dans tous ces cas le rôle de l'Intendance dépasse celui d'un simple vérificateur des comptes : c'est un véritable contrôle qui ne diffère pas de celui qui est normalement confié au corps du contrôle.

C. *Le sous-intendant militaire chargé de la surveillance administrative.* — Les cas où l'Intendance exerce la surveillance administrative en vertu de ses pouvoirs propres, ne sont pas très nombreux : mais il est assez curieux de constater qu'il en existe, contrairement aux dispositions légales.

C'est ainsi que « *l'autorisation* » du sous-intendant militaire est nécessaire lorsque les corps veut procéder à des achats ou prescrire des confections ou réparations « sur simple facture », c'est-à-dire sans marché, dans des cas autres que ceux prévus par le règlement (2).

En outre, pour la vente des fumiers, le prix-limite « débattu par le Conseil d'administration et le sous-intendant militaire est *arrêté* par ce fonctionnaire et le

---

(1) Cf. Habillement : I. 22 janvier 1907, art. 78 ; harnachement de la cavalerie : I. 9 janvier 1896, art. 72 ; harnachement de l'artillerie : I. 24 février 1901, art. 57 ; harnachement du génie : I. 5 août 1903, art. 57. Il est intéressant de remarquer que l'artillerie et le génie ont maintenu cette intervention de l'Intendance dans le fonctionnement du harnachement à l'intérieur du corps, alors que le service lui est entièrement enlevé pour le surplus.

(2) D. 20 mars 1906, art. 16.

Conseil d'administration ne peut adjuger les fumiers au-dessous de ce prix (1) ».

Le directeur de l'Intendance *approuve* les cahiers des charges spéciales pour les entreprises de travaux des divers effets de couchage (2).

Ce haut fonctionnaire est également appelé à *trancher les conflits* qui surgissent entre les corps de troupe et les maîtres ouvriers au sujet soit des clauses et conditions à insérer dans les marchés, soit des rabais ou majorations à apporter aux prix des tarifs réglementaires (3). La décision prise est susceptible d'un recours au Ministre.

Enfin, les sous-intendants militaires peuvent « être *délégué dans la surveillance administrative* des corps de troupe ». A ce titre, ils connaissent des actes d'administration « dans leur conséquence et leur opportunité », mais ils soumettent leurs conclusions au commandement qui « statue sous sa responsabilité (4) ». Il faut remarquer : 1° que cette faculté de délégation n'a pas été prévue par la loi : on en trouve l'origine dans une simple instruction ministérielle dont les dispositions ont été ensuite réglementées (5) ; 2° que cette délégation n'est jamais entière, le délégué n'étant pas investi du pouvoir de décision conservé par le déléguant; 3° enfin, que la constatation de l'existence de l'effectif est toujours faite par délégation, une autorisation du commandement étant nécessaire dans tous les cas (6),

---

(1) Cavalerie : I. 9 janvier 1896, art. 31 ; artillerie : I. 24 février 1901, art. 57 ; génie : I. 5 août 1903, art. 57.

(2) C. M. 23 juillet 1910, art. 4.

(3) I. 2 avril 1912, art. 23 et 24.

(4) Lettre d'envoi du règlement du 20 mars 1906, titre XI ; D. 20 mars 1906, art. 177.

(5) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, alinéas 15, 16 et 17.

(6) D. et I., 10 janvier 1912, art. 46.

tandis que la constatation de l'existence des deniers et du matériel est considérée comme rentrant dans les pouvoirs propres de l'Intendance (1).

D. *Le sous-intendant militaire inspecteur technique.* — Des dispositions relativement récentes ont confié aux sous-intendants militaires un rôle nouveau: celui d'inspecteurs techniques.

L'Instruction du 25 mars 1907 sur le service de couchage et de l'ameublement prévoit, en effet, dans son art. 70, que : « en dehors de l'action prévue par le règlement sur l'administration et la comptabilité intérieures des corps de troupe (art. 170, et 177), les fonction-

---

(1) D. 20 mars 1906, art. 170, deuxième alinéa. N'est-il pas évident cependant qu'il s'agit dans tous ces cas d'opérations analogues ayant pour objet de constater que les écritures sont conformes à la réalité des faits. — C'est ce qui ressort très nettement de l'instruction du 23 mars 1897 qui indique, parmi les obligations imposées à la surveillance administrative, celle de s'assurer « que les hommes inscrits sur les contrôles, que les fonds et les matières dont le corps est détenteur existent réellement ». Pourquoi, dès lors, soumettre des opérations analogues à des règles différentes? Dans la lettre d'envoi du règlement du 20 mars 1906, titre XI, cinquième alinéa, il est dit que, comme conséquence de l'article 23 de la loi du 16 mars 1882, l'intendance a dans ses attributions propres « la vérification et la régularisation des comptes ainsi que les opérations qui les complètent », et parmi ces opérations, il n'est fait mention que des recensements de matériel et des vérifications de caisse; la constatation de l'existence de l'effectif n'est-elle pas aussi une opération qui complète la vérification des comptes relatifs à cet effectif (contrôles, situations administratives, feuilles de journées)? Cette réserve s'inspire sans doute du souvenir laissé par les revues d'effectifs passées autrefois par l'Intendance avec un cérémonial que le commandement a toujours critiqué et combattu (*Supra*, Rapport du général de Cubières, ministre de la Guerre). — Il faut reconnaître, d'ailleurs, qu'une telle opération est de nature à gêner l'exécution normale du service des corps et il est de toute nécessité de prévenir les abus de la part des fonctionnaires de l'Intendance en les soumettant à la formalité de l'autorisation préalable. Mais cette mesure a pour conséquence de supprimer, en fait, les revues d'effectif, seul moyen efficace cependant, de contrôler l'existence de l'effectif.

naires de l'Intendance exercent une surveillance continue, d'ordre technique en vue de la conservation du matériel. » Cette surveillance se manifeste de la façon suivante:

Le sous-intendant militaire chargé de la vérification. des comptes du corps assiste, toutes les fois qu'il le juge utile, aux revues passées trimestriellement par une commission composée d'officiers du corps en vue d'examiner le matériel de couchage en dépôt dans les unités. Annuellement, ce fonctionnaire établit un rapport qui, après avis du directeur de l'Intendance, est transmis au général commandant le corps d'armée chargé de l'adresser au Ministre (1).

Il existe, en outre, une inspection technique confiée à un sous-intendant par circonscription territoriale ; son but, en ce qui concerne les corps de troupe, est de « vérifier, classer et estimer le matériel en service et développer l'instruction technique des officiers qui participent à l'exécution du serpice du couchage (2) ». Chaque inspecteur établit un rapport en double: l'une des expéditions est adressée au général commandant le corps d'armée; l'autre à l'inspecteur général, haut fonctionnaire de l'Intendance qui établit et transmet directement au Ministre un rapport d'ensemble contenant ses observations et propositions.

Ainsi, à côté de la surveillance permanente exercée par le sous-intendant militaire local et dont les résultats sont connus du général commandant le corps d'armée et « appréciés par lui »; il en existe une autre qui procède par missions, tient, il est vrai, le commandement

---

(1) I. 25 mars 1907, art. 15 et 69.

(2) I. 25 mars 1907, art. 70; I. 12 mai 1910, II. Inspecteurs techniques.

au courant de ses travaux, mais soumet directement au Ministre ses observations et propositions (1).

Cette disposition est à rapprocher de celles qui régissent les inspections techniques confiées aux représentants des autres services de l'armée : artillerie, génie, santé. Ceux-ci, en effet, soumettent toujours leurs propositions au général commandant le corps d'armée qui les retient définitivement (2) ou les envoie au Ministre (3).

SECTION III

Rôle du contrôle.

L'un des principaux objets de la loi du 16 mars 1882

---

(1) L'inspection technique peut même proposer des officiers et adjudants pour une citation au Bulletin officiel, lorsqu'ils font preuve de capacité dans l'exécution du service de couchage dont ils sont chargés (I. 25 mars 1907, art. 70).

(2) Cf. D. 3 mars 1899 sur le service du casernement, art. 119 : « L'inspecteur technique du génie procède également à cet examen (des travaux d'entretien effectués par le corps) et adresse ses observations au commndant du corps d'armée. »

D. 25 novembre 1889, sur le service de santé, art. 11, 1° « Il (le directeur du service de santé du corps d'armée) visite les casernements du corps d'armée au point de vue de l'hygiène ; il s'assure du bon fonctionnement des infirmeries régimentaires ; il examine toutes les fois qu'il le juge convenable, le matériel et les approvisionnements de ces infirmeries appartenant au service de santé et vérifie si ce matériel est en bon état d'entretien et au complet réglementaire ; il constate le degré d'instruction des infirmiers et brancardiers régimentaires. Pour toutes ces opérations, il prend les instructions du général commandant le corps d'armée ; les chefs de corps sont informés hiérarchiquement de la visite du directeur du service de santé. »

(3) I. du 30 août 1884 sur le service de l'armement, art. 288 : « Le capitaine inspecteur d'armes adresse au Ministre, par l'intermédiaire du général de brigade, du général de division et du général commandant le corps d'armée, tous les rapports et états relatifs au travail de visite de l'armement d'un corps de troupe » (art. 330).

a été d'organiser, comme conséquence du principe de la subordination de l'administration au commandement, un contrôle indépendant, relevant du Ministre seul et étendant son action indistinctement dans les corps d'armée (services, corps de troupe et établissements considérés comme tels), et dans les établissements et services spéciaux placés sous l'autorité directe du Ministre (1).

Les conditions dans lesquelles le corps du contrôle exerce sa mission sont indiquées, d'abord dans la loi du 16 mars 1882 (2) qui l'organise, ensuite dans le décret d'application du 28 octobre 1882 (3), enfin dans une instruction ministérielle récente du 1er février 1913 (4).

Parmi toutes ces dispositions, nous ne retiendrons que celles concernant l'administration des corps de troupe.

Comme dans tous les services de l'armée, les contrôleurs exercent leur action sur les actes de la direction et sur les faits de la gestion; ils se font présenter, pour les examiner sur place (5), les registres de comptabilité et de correspondance, les pièces de comptabilité, lettres, ordres ministériels ou du commandement, marchés et généralement tous les documents divers de la direction et de la gestion. Ils peuvent requérir la réunion des Conseils d'administration pour assister à la vérification de leurs écritures et de leurs caisses, à l'inventaire des ate-

---

(1) L. 16 mars 1882, art. 25.

(2) L. 16 mars 1882, art. 25 et 26.

(3) D. 28 oct. 1882, titre II, art. 6 à 11, modifié en ce qui concerne l'article 6, par le décret du 4 septembre 1883.

(4) Cette instruction qui ne fait pas partie de la collection du B. O. du Ministère de la Guerre, forme un petit volume que l'on trouve à la Bibliothèque nationale, où elle a été reçue à titre de « dépôt légal ».

(5) Cela doit être entendu dans ce sens que les contrôleurs peuvent emporter les documents de comptabilité chez eux, à leur hôtel, sous la réserve de ne jamais les faire sortir de la place (Note ministérielle du 16 avril 1883).

liers et magasins renfermant le matériel placé sous leur responsabilité et pour leur donner connaissance des résultats de leurs investigations (1).

Mais ils n'ont aucune action immédiate sur la direction ou sur l'exécution du service. Ils ne peuvent diriger, ou empêcher, ou suspendre aucune opération, « le contrôle ne doit jamais prescrire (2) ».

Quelles sont les méthodes d'investigation de contrôle ?

D'abord, les contrôleurs s'assurent de la « régularité des actes d'administration », c'est-à-dire examinent si ces actes sont conformes aux dispositions légales ou réglementaires (3).

Ensuite, ils procèdent à la « vérification des écritures et des comptes (4) ».

Enfin, ils recherchent si les actes d'administration sont « utiles, opportuns et correspondent à la meilleure utilisation possible des ressources mises à la disposition

---

(1) D. 28 octobre 1882, art. 8 et 9.

(2) I. 1er février 1913, art. 21 b; D. 28 octobre 1882, art. 10.

(3) I. 1er février 1913, art. 21c : « En ce qui touche plus particulièrement les dépenses, ils vérifient si elles répondent réellement à un service fait, si les conditions, imposées pour l'exécution de ce service par les lois, règlements, cahiers des charges, marchés, etc., ont été exactement remplies, si ces dépenses restent bien dans le cadre de celles prévues par le budget de l'exercice (pour les corps de troupes dans le cadre de celles prévues pour chaque masse).

(4) *Ibid.* « Cette vérification n'est pas la partie principale de la mission du contrôle, mais elle rentre formellement dans ses attributions. Elle est utile en elle-même dans l'intérêt du bon ordre et de la moralité des gestions. Elle est nécessaire pour constater si la comptabilité est effectivement vérifiée par ceux à qui les lois et les règlements en font une obligation. Elle est nécessaire aussi parce que les écritures et les comptes, représentant les faits que le contrôleur a mission d'apprécier, constituent pour lui un des principaux éléments de renseignement et qu'il importe, par conséquent, avant de les utiliser, d'en éprouver la sincérité, c'est-à-dire de s'assurer que les faits y sont exactement décrits. »

du Ministre : ils les apprécient en eux-mêmes et au fond (1) ».

Pour accomplir leur mission, les contrôleurs peuvent adresser des demandes d'explications ou de renseignements à toutes les autorités militaires, « même les plus élevées (2) », et ils sont armés pour réprimer toutes les « fins de non-recevoir systématique ayant pour objet ou tout au moins pour résultat, de faire obstacle a l'accomplissement de leur mission (3) ».

Ajoutons enfin, que les contrôleurs sont qualifiés pour concourir à l'exécution de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes (4) et qu'ils sont chargés de l'inspection du travail (5) et de la réserve de guerre (6).

En principe, l'ensemble des corps de troupe établissements et services, est contrôlé dans l'espace de trois

---

(1) I. 1er février 1913, art. 21c : « Pour juger les faits, il est toujours utile et très souvent nécessaire de se placer dans le milieu où ils se sont accomplis... En assistant aux opérations qui s'effectuent couramment dans les corps ou établissements, en examinant les approvisionnements, en suivant les fabrications, il (le contrôleur) fera souvent d'intéressantes constatations et recueillera toujours d'utiles renseignements... Une connaissance approfondie des règlements est donc indispensable aux contrôleurs et ils doivent s'efforcer d'y ajouter les connaissances pratiques qui ne s'acquièrent que par la vision directe des réalités. A cet effet, il leur faut, au cours des missions, multiplier les contacts avec les personnels d'exécution, se renseigner constamment auprès d'eux...»

(2) I. 1er février 1913, art. 30c. Mais, ajoute l'instruction, lorsqu'un contrôleur jugera utile de demander des renseignements à un officier général ou assimilé, il sera bon d'accompagner la demande d'une lettre en expliquant l'opportunité.

(3) I. 1er février 1913, art. 25. Ils s'adressent au supérieur hiérarchique de l'opposant et, s'ils n'obtiennent pas satisfaction, au commandant d'armes, au général commandant le corps d'armée ou au Ministre, selon qu'ils le jugent utile.

(4) D. 5 juin 1908, art. 2. Ordinaires.

(5) I. 1er février 1913, art. 7. Ateliers des corps de troupe.

(6) I. 1er février 1913, art. 8.

années ; dans tous les cas aucun corps ne doit rester plus de quatre années sans être contrôlé (1).

Les rapports établis à la suite des missions sont adressés directement au Ministre.

SECTION IV

Appréciation sur l'organisation et le fonctionnement de la surveillance et du contrôle de l'administration des corps de troupe.

De l'exposé qui précède se dégage cette conclusion : les principes de la loi du 16 mars 1882 ne sont pas rigoureusement observés, notamment en ce qui concerne les relations entre l'Intendance et les corps de troupe.

Les décrets et les instructions ministérielles ont, en effet, confié aux fonctionnaires de l'Intendance des pouvoirs qui tiennent de la surveillance administrative et du contrôle réservés cependant par la loi aux Généraux et aux Contrôleurs de l'administration de l'armée. Le sous-intendant militaire n'a pas été maintenu dans le seul rôle que lui ait reconnu le législateur et qui consiste à « vérifier et régulariser les dépenses des corps de troupe ».

Quelles sont les causes de ces dérogations aux dispositions légales ?

Elles résident uniquement, croyons-nous, dans les circonstances mêmes où la loi a été élaborée. Uniquement

---

(1) I. 1er février 1913, art. 12. 1° A remarquer cette disposition : « Chaque contrôleur, quel que soit son grade doit inspecter, tous les ans, au moins deux corps de troupe (art. 12, 4°) ». Elle démontre, sans commentaire, l'importance et la complexité de cette partie de l'administration : le soin que l'on prend de maintenir les fonctionnaires du contrôle dans la connaissance du détail de ce service, n'a pas d'autre raison.

préoccupé de sauvegarder les prérogatives du commandement et d'éviter le retour des faits qui motivaient précisément une nouvelle législation, le Parlement a poussé à l'extrême la rigueur de ses conceptions sans en prévoir toutes les conséquences.

Il suffit, pour s'en convaincre, de rapprocher l'organisation des divers services de la Guerre, de celle des corps de troupe à ce point de vue spécial.

§ 1. — Comment sont exercés la surveillance et le contrôle dans les services de la guerre.

Le rôle des autorités, à ce sujet, se présente sous trois aspects bien caractérisés :

1° La « tutelle » qui se manifeste par des autorisations, des avis, des conseils et le pouvoir de réformer ou d'annuler les décisions prises par les agents inférieurs ;

2° Le « contrôle », qui consiste dans l'examen des actes d'administration au point de vue de leur utilité, de leur opportunité et de leurs conséquences ;

3° La « vérification des comptes » ou « jugement sur pièces », qui a pour but de s'assurer que toutes les opérations administratives sont justifiées par des pièces régulières et décrites dans des comptabilités sincères.

En principe, toute autorité chargée de la direction d'un service est investie de ces trois pouvoirs : réunis, ils constituent la « surveillance administrative », qui permet à cette autorité de s'assurer que ses instructions ont été exactement et régulièrement exécutées, et de redresser, le cas échéant, les ordres déjà donnés ou mettre obstacle à leur exécution (1).

---

(1) Cf. dans ce sens : Rapport du duc d'Harcourt, sur le projet de loi présenté le 18 juillet 1874 à l'Assemblée nationale par le Ministre de la Guerre : « Pour nous, le mot surveillance indique

Au-dessus des directeurs de service, cette surveillance incombe aux généraux commandant les corps d'armée et au Ministre, chacune de ces autorités étant libre de son action à l'égard de celle qui lui est inférieure et responsable envers celle qui lui est supérieure : c'est la hiérarchie des fonctions et des ordres.

En fait, parmi ces autorités, seuls les directeurs de service exercent effectivement et personnellement les trois attributions qui constituent la surveillance administrative : tutelle, contrôle et vérification des comptes.

Les généraux ne manifestent généralement leur intervention que par des actes de tutelle et parfois de contrôle : ils s'abstiennent de toute vérification de comptes, mais ils peuvent en prescrire aux directeurs de services (1).

Quant au Ministre, s'il exerce effectivement son pouvoir de tutelle, il confie, en vertu de la loi, le contrôle à un corps spécial, et, pour des raisons pratiques, la vérification aux bureaux de l'administration centrale. En outre, cette vérification est également assurée par la Cour des comptes aussi bien pour les deniers que pour les matières.

En résumé, dans les services administratifs, la tutelle est réellement exercée par toutes les autorités hiérarchisées chargées de la direction ; le contrôle est assuré d'une façon effective, au moins à deux degrés, par les

---

un examen fait, par un fonctionnaire ayant autorité, examen impliquant le droit d'exercer cette autorité, soit en rectifiant les ordres donnés, soit en mettant obstacle à leur exécution ; le mot contrôle indique, au contraire, un examen fait par un fonctionnaire n'ayant que le droit de voir, de chercher à apprécier pour rendre compte au Ministre », Assemblée Nationale, annexe numéro 3.422, séance du 18 novembre 1875.

(1) L. 16 mars 1882, art. 6.

directeurs de service et par les délégués du Ministre (1); enfin, la vérification des comptes est faite à trois degrés, par le directeur du service, le Ministre et la Cour des comptes.

Comparons à cette organisation celle que la loi a prévue pour les corps de troupe.

§ 2. — Comment sont exercés, d'après la loi, la surveillance et le controle des corps de troupe

Comme pour les services, le Ministre et les Généraux sont chargés de la direction de l'administration des corps de troupe : à ce titre ils exercent la surveillance administrative (2).

Mais il n'y a pas d'intermédiaire entre les généraux et les corps de troupe. On ne trouve pas, comme dans les services, des directeurs exerçant la surveillance, au premier degré sur les agents d'exécution (3).

---

(1) Cf. Rapport fait au nom de la commission de la réorganisation de l'armée par M. le général Charreton, membre de l'Assemblée Nationale : « Toutes les opérations administratives sont soumises à un double contrôle : 1° le contrôle intérieur ou contrôle des faits ; 2° le contrôle extérieur ou contrôle général. Le premier ne peut être efficacement exercé que par un homme initié à tous les détails pratiques du service, c'est-à-dire par le directeur du service lui-même. Le contrôle général s'exerce par délégation du Ministre, en dehors de la gestion et de la direction. » (*J. O.*, du 9 juillet 1873, p. 4564, 3e colonne.)

(2) L. 16 mars 1882, art. 12 et 13.

(3) Si la loi prévoit, en effet, que le Conseil d'administration « dirige » l'administration du corps, cette disposition appelle deux réflexions :

1° Cette direction ne vise que l'administration « intérieure » du corps et non pas l'administration « extérieure » ; en ce qui concerne cette dernière, le corps n'agit pas autrement qu'un gestionnaire-comptable recevant des avances et du matériel et utilisant ces ressources pour l'exécution d'un service ;

2° Au point de vue de l'administration « intérieure », les agents d'exécution du Conseil sont responsables envers lui et non pas envers l'Etat, situation très différente de celle qui est faite aux

Voyons les conséquences qui en résultent au point de vue de l'exercice des pouvoirs qui constituent cette surveillance.

Les actes de tutelle sont accomplis par les Généraux : la suppression d'un intermédiaire ne peut présenter que des avantages en diminuant le nombre des transmissions successives.

C'est au commandement qu'incombent également le contrôle et la vérification des comptes. Mais si la loi ne prévoit aucune autre intervention en ce qui concerne le contrôle, elle confie, par contre, aux sous-intendants militaires le soin de « vérifier et de régulariser les dépenses en deniers et en matières des corps de troupe ».

Le rôle de l'Intendance au point de vue de la vérification ne résulte pas d'ailleurs seulement de la loi du 16 mars 1882. En sa qualité d'ordonnateur des sommes dues aux corps, le sous-intendant procède, en effet, à toutes les vérifications qui sont la conséquence de ce pouvoir d'ordonnancement et dont l'étendue est fixée par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

Par conséquent, au point de vue du contrôle local, tout le système repose sur l'action des généraux : *légalement* aucune autre autorité ne peut intervenir. Il n'est pas excessif de dire que, pratiquement, ce contrôle est inexistant (1).

---

agents d'exécution des services particuliers toujours responsables envers l'Etat et non envers leur directeur de service. Ici encore la fonction du Conseil se rapproche beaucoup plus de celle d'un gestionnaire, dont les agents d'exécution sont des gérants d'annexe, que de celle d'un directeur de service.

Il s'ensuit donc que le Conseil est, en fait, un véritable gestionnaire : entre lui et le général commandant le corps d'armée, il n'y a pas d'intermédiaire comme dans les services.

(1) C'est un fait qu'une pratique assez longue nous a permis de constater et que confirment plusieurs circulaires ministérielles. Parmi celles-ci, nous croyons utile de citer la dernière qui porte

Sans doute, au cours des inspections et des revues, les généraux peuvent s'assurer — dans la mesure où le leur permet le temps consacré à chaque corps — que les hommes « sont pourvus de tout ce qui leur est alloué par les lois et règlements » et que « les approvisionnements sont au complet et en bon état ». Mais si les résultats constatés sont satisfaisants — et il est bien rare qu'il n'en soit pas ainsi un jour de revue annoncée longtemps à l'avance — est-ce à dire que les moyens

---

la date du 20 juin 1911 (BOPP, 2e 1911, p. 738). Elle est adressée aux généraux commandant les corps d'armée; elle est ainsi libellée:

« J'ai eu le regret de constater que malgré les instructions données à plusieurs reprises, par mes prédécesseurs, il se produisait encore dans l'administration intérieure des corps de troupe, des irrégularités quelquefois très graves qui eussent été évitées, par l'application stricte et rigoureuse des prescriptions réglementaires relatives à la surveillance administrative.

« J'invite formellement les commandants de corps d'armée à ne pas perdre de vue les obligations et les responsabilités qui leur incombent personnellement aux termes du titre III de la loi du 16 mars 1882 et du titre XI du décret du 20 mars 1906. Ils devront fréquemment se faire rendre compte, par les directeurs de l'Intendance, de la manière dont la vérification des comptes des corps de troupe est assurée et ne devront pas hésiter à prendre, ou à me proposer, les sanctions nécessaires, lorsque ces vérifications auront fait apparaître des fautes ou des négligences.

« J'attache, d'autre part, une grande importance à ce que tous les officiers généraux exercent *effectivement* sur l'administration des corps de troupe, la surveillance dont la loi et le règlement précités leur font une obligation. Je rappelle à ce sujet que les officiers généraux peuvent déléguer aux fonctionnaires de l'Intendance une partie de leurs pouvoirs de surveillance sur les actes administratifs des corps de troupe et qu'ils doivent toujours *procéder eux-mêmes* aux vérifications prescrites par l'article 45 de l'instruction sur le service courant. »

Cette circulaire signale le mal: l'absence de contrôle, mais elle dénote une méconnaissance complète des possibilités pratiques; comment un général pourrait-il assurer ce contrôle dont on le charge avec autant d'insistance? Pour l'exercer, il faut une connaissance détaillée de la réglementation administrative qu'on ne peut exiger d'un officier général absorbé par des préoccupations de commandement.

employés par les corps pour les obtenir sont les plus réguliers et les plus économiques ? Qui appréciera ces moyens ? Qui examinera les actes des administrateurs au point de vue de leur utilité, de leur opportunité, de leurs conséquences financières ? Est-ce le général ? Il ne suffirait pas à la tâche et il y perdrait un temps qu'il doit plus utilement consacrer à ses fonctions purement militaires. Dès lors, seuls les fonctionaires du contrôle jugeront ces actes non plus d'une façon continue comme le ferait un contrôleur local, mais à longs intervalles : tous les trois ans au plus; et durant ces longues périodes se perpétueront des errements préjudiciables aux intérêts du Trésor ou du corps, et aussi des erreurs, omissions, fautes de gestion dues à des personnels inexpérimentés et n'ayant auprès d'eux aucun guide, aucun conseiller.

La vérification des comptes est-elle mieux assurée ? Seules les avances faites par les corps pour le compte de l'Etat sont soumises à la triple vérification organisée pour des dépenses des services : successivement, en effet, le sous-intendant ordonnateur, le Ministre et la Cour des comptes sont appelés à vérifier les pièces justificatives du service fait. Mais pour toutes les autres opérations de recettes ou de dépenses, la règle générale est écartée. Nous avons déjà indiqué précédemment que le système de paiement aux corps des allocations de solde, d'alimentation, de masses et de frais de déplacement aboutit à la suppression de l'action de la Cour des comptes : il ne reste donc plus pour ces ordonnancements que la vérification du sous-intendant militaire et celle du Ministre. Quant aux recettes intérieures (1), légalement,

(1) Il faut entendre par là non pas les recettes qui sont la contre-partie d'une sortie de matériel ou de fonds (cession d'effets, trop payé remboursé), leur vérification s'effectuant naturellement

elles ne sont soumises à aucune vérification, pas même à celle du sous-intendant : la loi du 16 mars 1882 ne vise, en effet, que les dépenses. Enfin, pour ces dépenses, le rôle de l'Intendance, tel qu'il résulte du commentaire du rapporteur de la loi au Sénat (1), doit se borner à une simple vérification sur pièces, analogue à celle qu'effectue normalement la Cour des comptes (2)

---

en même temps que celle de la dépense correspondante, mais celles qui constituent des recettes réelles augmentant l'avoir du corps, telles les sommes provenant de la vente des fumiers (harnachement) et des os et eaux grasses (ordinaires).

(1) Cf. Débats parlementaires, Sénat, année 1881, séance du 22 juillet, *J. O.*, du 23 juillet, p. 1214. Avant le vote de l'article 23 de la loi du 16 mars 1882, le Ministre de la Guerre insista pour substituer au texte proposé une rédaction à son sens plus claire, votée par la Chambre et qui confiait à l'Intendance « la surveillance de l'emploi des fonds dont elle a fait ordonnancement ». Le rapporteur, M. de Freycinet, défendit en ces termes la rédaction proposée par la Commission et qui devait devenir, sans changement, l'article 23 de la loi : « Cette formule avait été introduite en 1876, à la suite d'une discussion très approfondie entre personnes compétentes en matière de comptabilité... Nous avions notamment alors, dans la commission comme secrétaire-adjoint ne faisant pas partie du Sénat, M. Bouchard, président de Chambre à la Cour des comptes ; et c'est précisément son autorité qui a été cause, en partie, de l'adoption de cette formule. M. Bouchard a fait observer que l'expression « surveillance administra- « tive » était trop vague et ouvrait la porte à une ingérence trop grande dans les corps de troupe de la part de l'Intendance ; la commission a voulu expliquer d'une façon bien positive que l'intervention de l'Intendance devait se borner à la vérification des dépenses. On nous a dit que pour compléter cette pensée, relative à la vérification, il était nécessaire d'employer le terme « régulariser » et nous avons voulu dire par là qu'après qu'une opération avait passé sous les yeux de l'Intendance, qu'elle en avait subi l'examen et le contrôle minutieux, cette opération prenait le caractère régulier qui devait lui appartenir pour qu'elle pût entrer dans la comptabilité publique. »

(2) Cela résulte du texte de la loi et des débats du Sénat ; on ne doit pas être surpris de cette constatation lorsqu'on sait que l'inspirateur, à ce point de vue, de la commission de la Haute Assemblée, fut M. Bouchard, Président de la Chambre à la Cour des comptes, que ses fonctions avaient habitué à distinguer nette-

et exclusive, par conséquent, de tout recensement de matériel et de toute vérification de caisse : ces dernières opérations, en effet, rentrent plus naturellement dans le contrôle en ce qu'elles visent à juger les actes dans leurs conséquences. C'est d'ailleurs la seule vérification à laquelle soient soumises les dépenses : leur caractère intérieur les soustrait, en effet, à l'examen du Ministre et de la Cour des comptes. Enfin, pour les opérations de l'ordinaire, il n'y a aucune vérification ; il est vrai que cette disposition ne résulte pas de la loi, mais d'un simple décret.

Ainsi donc, les corps de troupe se trouvent dans une situation privilégiée : contrairement aux règles générales appliquées dans tous les autres services de la Guerre et même des autres départements ministériels, ils ne sont soumis, en fait, à aucun contrôle local et leurs comptes ne sont examinés que par le sous-intendant militaire, à l'exclusion du Ministre et de la Cour des comptes.

Telles sont les conséqunces de l'application stricte des dispositions légales qui régissent l'administration des corps de troupe.

§ 3. — Comment la pratique a suppléé aux lacunes de la loi.

Une telle situation s'explique d'autant moins que les deniers et le matériel gérés par les corps de troupe ont une valeur considérable : les sommes qui passent dans leur caisse représentent plus de la moitié du budget de la Guerre ; un régiment d'infanterie reçoit plus d'un million par an et le matériel qu'il a en dépôt a une va-

---

ment le contrôle de la vérification sur pièces telle que l'effectue cette Cour.

leur supérieure à trois millions (1). Peu d'établissements administratifs ont une telle responsabilité et cependant ils sont soumis à des règles étroites de contrôle et de vérification.

Il ne faut donc pas s'étonner si, au lendemain même du vote de la loi du 16 mars 1882, les Ministres chargés de son application, ont cherché à en combler les lacunes (2) par la voie de règlements, d'instructions et même de simples circulaires. Pour suivre cette évolution, il faut distinguer deux périodes, avant et depuis 1906, date à laquelle a paru le dernier règlement sur l'administration des corps de troupe.

---

(1) Voici à titre de renseignements, les ressources mises à la disposition d'un régiment d'infanterie pendant l'année 1912, d'après les comptes au 31 décembre :

Deniers		
Solde	Fr.	493.944 86
Alimentation		318.894 84
Masses		189.943 89
Avances remboursées par l'Etat		9.516 62
Frais de déplacements		26.215 12
Total		1.038.515 33
Produit de la vente des fumiers		802 96
Total général		1.039.318 29
Valeur du matériel existant au 31 décembre		
Matériel de l'Etat :		
R. G.	Fr.	2.482.923 »
S. C.		232.135 »
Matériel des masses		568.758 »
Total		3.283.816 »

(2) Les règlements, instructions, circulaires n'ont pas toujours eu pour objet unique de « pourvoir à la complète exécution de la loi », comme le prévoit l'article 45 de la loi du 16 mars 1882 ; nous verrons, en effet, que souvent le Ministre a été conduit à édicter par ce moyen, des mesures qui méconnaissent sinon la lettre du moins l'esprit de la loi ; elles constituent une « extension » allant parfois jusqu'à la déformation de la pensée du législateur.

A. *De* 1882 *à* 1906. — Faisons une première remarque : le Sénat s'est obstinément refusé à confier aux sous-intendants la « surveillance administrative » des corps de troupe ; or, tous les textes d'application de la loi qualifient cependant ainsi le rôle de ces fonctionnaires (1).

L'impossibilité dans laquelle se trouve le commandement d'exercer par lui-même un contrôle efficace apparaît tout de suite: aussi décide-t-on que « les généraux doivent confier aux fonctionnaires de l'Intendance chargés de la surveillance administrative des troupes de leur division, les missions qu'ils jugent nécessaires pour être renseignées sur tous les faits administratifs et sur l'exécution ponctuelle, dans les corps, les dispositions réglementaires (2) ». Les directeurs de l'Intendance, les sous-intendants militaires deviennent ainsi les auxiliaires des officiers généraux; de plus, les réglementations particulières aux masses les obligent à émettre des « observations et propositions » au sujet de la gestion de ces fonds, et nous savons quel sens il faut donner à cette disposition : c'est un véritable contrôle. Enfin, l'Intendance doit donner au Conseil d'administration des avis et des instructions, dans certains cas, même, des autorisations (3); ces interventions caractérisent la tutelle.

Au point de vue de la vérification des comptes, on

---

(1) Cf. D. 10 février 1890 et I. 23 mars 1897, dont les articles 11 et 12 sont placés sous la rubrique « Surveillance administrative des corps de troupe ». On trouve également cette rubrique dans tous les règlements sur l'administration des corps de troupe (jusqu'en 1906) et sur le fonctionnement des masses, même après 1906; elle s'applique à des articles où sont définies les attributions de l'Intendance: ex. D. et I. 22 janvier 1907, titre VII.

(2) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, alinéas 15 et 17.

(3) I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, al. 4 et 6; D. 14 janvier 1889, sur l'administration des corps de troupe, aujourd'hui abrogé.

constate également une extension très marquée des attributions de l'Intendance : réduite, par la loi, à un simple examen des pièces, cette vérification se complète en vertu d'un décret ultérieur, par des recensements de matériel et des vérifications de caisse effectués par les sous-intendants militaires *proprio motu* (1) ou sur l'ordre des généraux. En outre, les règlements ne font plus aucune distinction entre les recettes et les dépenses, les unes et les autres devant être vérifiées et régularisées par l'Intendance.

Toutes ces mesures, visiblement inspirées par le désir de suppléer à l'insuffisance du contrôle organisé par la loi, ont pour conséquence d'augmenter le rôle des sous-intendants militaires en leur accordant des pouvoirs plus étendus. Comme il fallait s'y attendre, elles soulèvent les protestations des corps de troupe, protestations d'autant plus légitimes qu'elles sont basées sur la loi elle-même.

B. *Depuis* 1906. — En 1906, on procède à l'élaboration d'un nouveau décret sur l'administration des corps de troupe. Le Ministre veut en profiter pour « définir nettement les conditions dans lesquelles doit s'exercer la surveillance administrative, les textes légaux relatifs à cette surveillance ayant donné lieu à des divergences d'interprétation qu'il importe essentiellement de dissiper (2) ». Pour cela, les rédacteurs du décret recherchent tout d'abord les intentions du législateur de 1882 qu'ils trouvent exposées « notamment dans la séance du Sénat du 22 juillet 1881, à propos de l'article 23 de la loi (2) ». On peut croire, dès lors, que le nouveau dé-

(1) D. 10 février 1890, art. 11; I. 23 mars 1897, art. 11 et 12, seizième alinéa.

(2) Lettre d'envoi du décret du 20 mars 1906, titre XI, B. O. E. M., vol. I.

cret va suivre exactement les principes de la loi et organiser l'administration des corps de troupe, en donnant à chaque autorité le rôle que nous avons défini (1). Il n'en est rien.

La seule réforme accomplie consiste à changer la qualification des sous-intendants militaires : au lieu d'être « chargés de la surveillance administrative » ils sont « chargés de la vérification des comptes ». C'est le seul point sur lequel il y ait harmonie entre le décret et la loi. Sur tous les autres rien n'a été modifié : les fonctionnaires de l'Intendance voient confirmées et même étendues toutes leurs attributions de contrôle (2). Ainsi aux simples missions que les généraux pouvaient confier aux sous-intendants, le décret du 20 mars 1906 substitue la possibilité de délégations, permanentes ou temporaires, totales ou partielles, des pouvoirs de surveillance administrative (3). Les dispositions relatives aux comptes d'emploi des masses ne sont pas abrogées: elles sont même reproduites dans des règlements postérieurs à 1906 (4).

---

(1) *Supra*, même section, § 2.

(2) L'article 170 du décret du 20 mars 1906 leur donne notamment toute initiative pour procéder « périodiquement ou inopinément aux vérifications de caisse et aux recensements de matériel ». Ces opérations sont considérées comme étant « la conséquence des vérifications qui embrassent les recettes comme les dépenses, les entrées comme les sorties ». Ce n'est donc plus la simple vérification et régularisation sur pièces des seules « dépenses en deniers et en matières », prévue par la loi de 1882; l'Intendance a, de ce fait, à l'égard des corps de troupe un rôle analogue à celui que l'article 6 de la loi du 16 mars 1882 lui confie à l'égard de ses agents d'exécution; la seule différence consiste dans l'absence des pouvoirs de tutelle et encore avons-nous remarqué que, parfois, les fonctionnaires exercent des droits qui ont ce caractère.

(3) D. 20 mars 1906, art. 177.

(4) Ainsi les modèles des comptes d'emploi des masses d'habillement, de couchage et de chauffage sont annexés aux règlements sur ces masses qui ont paru respectivement les 22 janvier 1907,

Enfin, presque au lendemain de l'apparition du nouveau décret, l'Intendance est investie « des pouvoirs les plus étendus dans le fonctionnement du service de couchage, son action continue devant s'exercer tant sur les corps de troupe que sur les entrepreneurs locaux (1). »

D'où vient cette persistance à étendre ainsi le rôle de l'Intendance ? Avant 1906, on pouvait supposer que la réglementation s'inspirait encore du souvenir, mal éteint, des anciennes prérogatives de ce Corps. Depuis 1906, cette supposition n'est plus permise ; c'est en effet, en invoquant la loi de 1882 que toutes les mesures nouvelles ont été prises.

En réalité, les auteurs du décret de 1906 ont obéi à une nécessité qui s'imposait à eux pressante, inéluctable ; devant l'impossibilité où ils se trouvaient d'organiser, avec toutes les garanties de contrôle désirables, une administration régimentaire strictement conforme à l'esprit et à la lettre de la loi, ils ont cherché à préve-

---

25 mars 1907 et 8 février 1907, tous postérieurs au décret de 1906 dont ils s'inspirent.

(1) Cf. Discours du Sous-Secrétaire d'Etat à la Guerre lors des débats sur la loi du 16 février 1907, concernant l'organisation du service du couchage et de l'ameublement dans les troupes métropolitaines (Chambre des députés, S. O. J. O. du 1er février 1907, p. 370) : « Le rôle des corps de troupe se bornera à passer, sous le *contrôle* de l'Intendance, les marchés d'entretien et à acquitter les dépenses sur la masse régimentaire constituée au moyen de la prime de couchage allouée par homme et par jour. Les pouvoirs les plus étendus sont donnés pour le surplus à l'Intendance. C'est ce service qui passera les marchés d'achats de matières premières, les marchés nécessaires pour remplacer les pertes et les mises hors d'usage ; c'est lui qui conservera les approvisionnements dans ses magasins et les délivrera aux corps contre remboursement. C'est encore le service de l'Intendance qui assurera la surveillance de l'entretien du matériel, son action continue s'exercera tant sur les corps de troupe que sur les entrepreneurs locaux. » Ni à la Chambre, ni au Sénat ces paroles n'ont soulevé de protestation tellement le rôle attribué de ce fait à l'Intendance paraissait naturel bien qu'en contradiction avec la loi de 1882.

nir et à empêcher les conséquences d'une telle situation en donnant aux textes une interprétation tellement extensive qu'elle frise, le plus souvent, l'illégalité.

Il n'y a pas d'autres causes à l'organisation de fait actuelle qui peut être caractérisée ainsi : elle est nécessaire et logique, mais illégale.

§ 4. — Il faut modifier la loi du 16 mars 1882.

C'est la conclusion qui s'impose.

L'illégalité ne peut être maintenue sans dangers : elle rend trop faciles les protestations intéressées qui trouvent en elle un précieux secours pour renforcer leur argumentation ; en outre, le rôle confié à l'Intendance perd, en raison même de cette origine, toute autorité et tout prestige.

Il ne saurait être question évidemment de remettre en discussion le principe de la subordination de l'administration au commandement qui reste intangible.

Mais il est possible, croyons-nous, de concilier ce principe avec l'exercice d'un contrôle local efficace, confié à des autorités autres que les généraux mais agissant en leur nom.

Pour cela, il suffit, comme nous le montrerons (1), de conserver aux expressions surveillance administrative, contrôle, vérification des comptes, le sens précis que nous leur avons donné en commençant nos critiques.

---

(1) *Infra*, deuxième partie, titre I.

DEUXIÈME PARTIE

Essai de réorganisation de l'administration des corps de troupe

Dans les développements qui précèdent nous nous sommes attaché à donner l'analyse des règles de l'administration des corps de troupe en signalant les imperfections, les lacunes et même les graves irrégularités de cette réglementation.

Comme la plupart des errements critiqués s'expliquent par la formation historique d'une institution dont l'organisation et le fonctionnement sont restés, sur certains points, immuables à travers les siècles, il nous appartient de rechercher si, tout en respectant les nécessités de la vie militaire, l'administration régimentaire ne pourrait pas être simplifiée, assouplie, adaptée aux conceptions économiques et administratives modernes.

Tel est l'objet de la deuxième partie de notre étude. Nous la diviserons en deux titres :

TITRE PREMIER. — *Les réformes à réaliser.*

TITRE II. — *Doit-on donner la personnalité civile aux corps de troupe ?*

TITRE I

Réformes à réaliser

Les critiques que nous venons de formuler sont nombreuses ; elles visent les diverses manifestations de l'action administrative des corps de troupe.

Cette considération pourrait, peut-être, inciter les réformateurs à procéder par étapes successives ; des modifications sur certains points particuliers risqueraient moins de troubler le fonctionnement d'une institution qu'une pratique séculaire a fait entrer dans nos mœurs et a rendu facile malgré ses imperfections.

Nous croyons, au contraire, que, pour être efficace, la réforme doit constituer une œuvre d'ensemble : c'est le seul moyen de donner aux corps une organisation rationnelle basée sur des principes généraux consacrés par l'expérience.

Aussi allons-nous tenter de tracer à grands traits l'esquisse de l'administration régimentaire répondant le mieux aux préoccupations d'ordre juridique, économique, administratif et militaire qui ont inspiré nos critiques.

Tel sera l'objet des quatre chapitres dans lesquels seront successivement étudiés : l'organisation, l'action administrative, la comptabilité, la surveillance et le contrôle.

CHAPITRE PREMIER

L'organisation administrative

L'administration régimentaire est confiée à deux catégories d'agents superposés : le Conseil d'administration, les commandants d'unités administratives. Cette organisation répond-elle à la meilleure utilisation des compétences ? Permet-elle de déterminer facilement les responsabilités ? Donne-t-elle les meilleurs résultats au point de vue économique ? C'est ce que nous allons examiner.

SECTION I

Le Conseil d'administration et ses agents d'exécution.

§ 1. — Critiques.

Caractériser simplement le rôle des Conseils d'administration est chose assez difficile.

Leur activité se manifeste, en effet, sous les formes les plus variées : simples mandataires pour le paiement et la répartition de la solde, administrateurs des fonds

d'abonnement, régisseurs des avances faites à l'Etat, comptables de matériel, usufruitiers des immeubles du casernement, toutes attributions que l'on voit rarement confiées à une même autorité.

Chacune de ces actions s'exerce dans un domaine particulier ; cependant il n'est pas sans intérêt de constater que le Conseil se trouve investi à la fois de fonctions d'administrateur et de comptable ; il ordonne et il paie ; il dirige et il exécute. Première dérogation à l'un des principes essentiels de l'administration publique (1).

De plus, toutes ces fonctions sont actives par excellence ; elles supposent une volonté unique et, dans la plupart des cas, une décision rapide. On l'a dit souvent : « Agir est le fait d'un seul. » Or, ici, c'est une collectivité qui agit : elle seule a qualité pour engager le corps et donner décharge en son nom ; toute opération, même la plus minime, nécessite son intervention. Que de complications d'écritures, que de retards dans la solution des affaires pour recueillir la signature ou l'avis de toutes les individualités du Conseil !

Que dire encore de la composition de cet organe : si certains de ses membres sont administrateurs par fonctions, d'autres le sont au hasard du grade et de l'ancienneté : tous sont subordonnés les uns aux autres par les règles de la hiérarchie militaire et, de cet ensemble disparate, se dégage nettement la personnalité du président, leur chef à tous, investi de prérogatives qui lui donnent un rôle prépondérant aussi bien dans les délibérations que dans l'exécution des décisions.

Cependant l'inégalité des compétences et des situa-

---

(1) D. 31 mai 1862, art. 17 : « Les fonctions d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable. »

tions disparaît lorsque les responsabilités sont engagées : la solidarité des membres du Conseil les réunit dans la réparation du préjudice causé. Sans doute, leur contribution pécuniaire n'est pas la même et, avec un sens très juste des réalités, le règlement proportionne la part de chacun à sa solde, c'est-à-dire à son grade et, en fait, au degré d'influence dont il dispose dans le Conseil ; n'est-ce pas reconnaître de la façon la plus caractéristique l'état de dépendance réciproque des membres de cette assemblée ?

Dès lors, le Conseil n'est plus qu'une simple chambre d'enregistrement: ses pouvoirs disparaissent devant l'autorité du chef de corps ; combien d'officiers usent en effet, du droit de formuler une opposition motivée à une proposition du président ? D'ailleurs, quelle serait la situation d'un colonel mis en minorité par ses inférieurs ?

Au surplus, devant l'impossibilité matérielle de réunir le Conseil dans toutes les circonstances où sa décision serait nécessaire, certains de ses membres ont le pouvoir d'agir sans retard sous réserve de la ratification ultérieure de leurs actes ; mais cette faculté concerne les opérations administratives les plus courantes (1), de telle sorte que, dans la plupart de ces cas, la décision préalable est écartée.

Enfin, si l'on conçoit difficilement le rôle du Conseil administrateur, celui de comptable se comprend encore moins : comment une collectivité peut-elle être rendue responsable, d'une caisse, d'un magasin ? Peut-on obli-

(1) Ainsi le trésorier paie sans autorisation préalable la solde, les primes ou indemnités et le montant des fournitures, travaux ou réparations exécutés à l'abonnement. — Le major peut autoriser le trésorier à payer toute dépense ne dépassant pas 200 fr. sous réserve de la ratification ultérieure par le Conseil (D. 20 mars 1906, art. 59).

ger chaque membre à contrôler tous les mouvements de fonds et de matériels ? Dès lors quelle valeur peuvent avoir ces certificats d'existence portés au bas de tous les comptes en deniers et en matières et signés par tous les membres du Conseil ?

M. le sénateur Gervais a résumé ces critiques dans quelques formules très nettes : « Manque d'indépendance des membres du Conseil vis-à-vis du chef de corps; impossibilité pour les membres du Conseil de connaître ou de discuter tous les actes administratifs en raison de leur multiplicité; mise en jeu de la responsabilité des membres du Conseil sans qu'ils aient le moyen d'exercer une surveillance sur les actes qui les engagent ; collectivité de la gestion diluant les responsabilités, ce qui les rend difficiles à établir et même, par raison et équité, fait fréquemment hésiter à les mettre en jeu (1). »

On peut dire, en outre, que si l'utilité des Conseils compensait ces inconvénients lorsque les lacunes de la réglementation rendaient dangereuse la remise de l'autorité dans une seule main (2), il n'en est plus ainsi aujourd'hui, car, ajoute M. le sénateur Gervais, « toutes les parties de l'administration intérieure des corps de troupe sont régies par des prescriptions formelles et très étroites ; dans presque tous les cas le devoir de l'administrateur est clairement indiqué, il n'a plus à tirer la décision de son propre fonds ; elle lui est four-

---

(1) Cf. Rapport de M. le sénateur Gervais sur la proposition de loi tendant à modifier les articles 21, 22 et 23 du titre IV de la loi sur le 16 mars 1882 (Conseils d'administration des corps. *J. O.* Doc. parl., Sénat, S. O. 1911, annexe n° 100, p. 129).

(2) On se rappelle que leur création en 1776 avait surtout pour but de substituer à la toute-puissance du chef de corps l'autorité collective d'officiers de divers grades appelés à discuter et surveiller les opérations administratives. *Supra*, première partie, titre I.

nie, imposée par une disposition qui l'oblige ; s'il en adopte une autre, il commet indiscutablement une faute dont la constatation est facile et qui met nettement en jeu sa responsabilité. » En résumé, « l'avantage a disparu, les inconvénients ont subsisté. »

Dès lors, la conclusion s'impose : il faut supprimer les Conseils d'administration.

D'ailleurs, les avis sont unanimes à ce sujet (1) : le Ministre de la Guerre a déjà pris en 1906 l'initiative de la mise en essai, dans deux corps d'armée, d'une administration régimentaire sans Conseil (2) ; en outre, le Sénat a été saisi d'une proposition de loi rapportée le 30 mars 1911 et transmise, après son adoption, à la Chambre où elle est encore en suspens ; si elle n'est pas votée c'est en raison de circonstances que nous aurons à indiquer (3) mais qui n'atteignent pas le principe

---

(1) Même dans les armées qui nous avaient emprunté cette institution elle est aujourd'hui condamnée. — Cf. Eléments d'administration générale, du capitaine-commissaire Gritti de l'armée italienne, étude analysée par M. l'adjoint à l'Intendance Cesmat (*Revue de l'Intendance*, septembre 1910, p. 849 et s.) : « Dans l'armée italienne l'administration intérieure est assurée par le commandant du régiment dans une faible mesure et pour la plus grande part, par un Conseil d'administration dont la situation ne laisse pas que d'être très délicate vis-à-vis du commandant du régiment. Le principe important que l'administration doit être le fait de « un » se trouve donc méconnu sans raison plausible. Le Conseil d'administration est d'origine française et s'explique par des raisons historiques qui n'existent plus. Ce fut Choiseul qui le créa pour contrebalancer l'omnipotence des colonels... L'institution fut copiée par l'armée piémontaise qui la légua à l'armée italienne... » (L'auteur fait une confusion d'ailleurs courante : Choiseul organisa l'administration régimentaire, mais sans Conseil d'administration : celui-ci ne fut créé qu'en 1776 par le comte de Saint-Germain.)

(2) R. provisoire du 29 juin 1906, expérimenté dans les 3e et 10e corps d'armée.

(3) *Infra*, chap. IV.

même de la réforme sur lequel tout le monde est d'accord.

§ 2. — Bases d'une organisation nouvelle

Elles sont en quelque sorte tracées par l'application qui est faite des règles actuelles ; nous avons constaté que le chef de corps, le major et les deux officiers comptables sont les seuls administrateurs véritables. Il suffit de confirmer cette situation de fait.

Le chef de corps doit diriger l'administration intérieure aidé par le major (1,) spécialement chargé des détails administratifs.

La gestion doit être confiée aux deux officiers comptables : l'un pour les deniers, le trésorier ; l'autre pour les matières, l'officier chargé du matériel.

Mais, à la différence de ce qui existe actuellement pour le Conseil d'administration, le chef de corps ne doit jamais être comptable : il dirige l'administration, il n'exécute pas ; il prescrit les mouvements de fonds ou de matériel, il n'a pas la garde et la responsabilité de ces fonds et de ce matériel. Seuls le trésorier et l'officier chargés du matériel sont comptables directement envers l'Etat et ont qualité pour donner quittance et prendre en charge avec le visa du chef de corps.

Les avantages d'une telle organisation sont réels : chaque autorité a une situation bien définie, une action précise engageant sa responsabilité directement envers l'Etat ; les écritures sont simplifiées du fait de la réduction du nombre d'officiers appelés à certifier les pièces justificatives de la gestion; enfin, disparaît cette mons-

---

(1) Si on prend le bataillon comme unité administrative, le major devra être le plus ancien chef de bataillon ou l'un des deux lieutenants-colonels.

truosité administrative, le comptable collectif (1) qui n'existe pas, croyons-nous, ailleurs que dans les corps de troupe et dont le moindre défaut est de faire encourir des responsabilités à des hommes « qui n'ont ni le temps, ni les moyens d'apprécier, de discuter ou de surveiller les actes qui les engagent (1). »

SECTION II

Les commandants d'unités administratives.

La nécessité de créer des intermédiaires entre les agents chargés de l'administration régimentaire et les individualités du corps est indiscutable. Mais comment les choisir ?

Actuellement, ce sont les chefs des unités de commandement du premier degré qui remplissent ce rôle : commandants de compagnie, de batterie, d'escadron. Ce

---

(1) Cf. Rapport de M. le sénateur Gervais. *Op. cit.*, p. 130. — Le règlement sur la comptabilité-matières place le matériel en service ou en magasin sous la garde « d'un » agent (D. 26 déc. 1902, art. 20), appliquant d'ailleurs en cela la règle posée par le décret du 31 mai 1862, art. 864. On ne peut guère s'expliquer pourquoi dans les corps de troupe on a créé un comptable collectif ; d'ailleurs la même remarque s'applique au caractère collectif de la gestion. Sans doute le décret et l'instruction des 26 et 30 décembre 1902 prévoient l'existence de « gestions collectives » (art. 20) ; on qualifie ainsi celles dans lesquelles les attributions du gestionnaire sont réparties entre divers officiers. Mais ce qui manque, à notre avis, à ces organisations pour constituer réellement des gestions collectives, c'est la solidarité entre les membres, impliquant la délibération préalable et la décision prise en commun. Or, chacun des officiers participant à cette gestion dite collective est responsable individuellement de l'emploi du matériel « dans la limite de ses attributions et des ordres qu'il a donnés » ; en outre, le comptable qui participe à cette gestion est responsable vis-à-vis de l'Etat ; toutes dispositions qui différencient nettement ces organisations du Conseil d'administration d'un corps.

choix est la conséquence d'une tradition : la compagnie a été la première formation militaire ; le régiment n'est venu que beaucoup plus tard.

Mais n'y a-t-il pas là une décentralisation excessive ? En augmentant le nombre des unités administratives on augmente également le nombre des officiers participant à l'administration du corps et détournés, en totalité ou en partie, de leurs fonctions normales d'instructeurs et d'éducateurs des hommes. Par contre, plus les unités sont nombreuses plus leur effectif est réduit : en leur confiant la gestion d'une partie des fonds d'abonnement on risque, dès lors, de perdre, ou tout au moins de restreindre l'avantage économique que procure la mise en commun du plus grand nombre possible d'allocations individuelles. Enfin, le travail de centralisation des comptes se trouve accru proportionnellement au nombre des intermédiaires (1).

Tous ces inconvénients disparaîtraient si on substituait aux unités administratives actuelles, à effectif généralement assez faible (140 hommes au plus), des collectivités plus grandes, telles que le bataillon, le groupe, le demi-régiment (2).

En outre, cette organisation présenterait les avantages suivants : elle rendrait les commandants de compagnie à leurs fonctions normales en les dégageant de tout souci administratif ; elle permettrait de décentraliser tous les abonnements et d'en faire assurer la ges-

---

(1) En principe, le nombre d'unités administratives est de : 13 dans un régiment d'infanterie, 10 dans un régiment d'artillerie, 6 dans un régiment de cavalerie.

(2) Le nombre des unités administratives serait ainsi ramené à : 3 dans l'infanterie et l'artillerie (3 bataillons, 3 groupes par régiment, la section et le peloton hors rang étant rattachés à l'une des ces unités) et 2 dans la cavalerie (une par demi-régiment comprenant 3 escadrons, ou 2 escadrons et le P. H. R.).

tion en grande partie par les unités à effectif plus élevé ; enfin elle serait pour les officiers supérieurs, commandants de ces unités, une préparation sérieuse au rôle éventuel de chef de corps, en même temps qu'un moyen d'exercer une activité qui ne trouve pas actuellement un aliment suffisant dans les fonctions peu absorbantes de ces commandements.

Des essais pourraient être tentés, en France, comme dans d'autres armées étrangères (1), d'autant plus qu'on est déjà entré dans cette voie, dans beaucoup de corps de troupe, en réunissant toutes les unités d'un même bataillon pour former un seul ordinaire (2).

Mais, ni le fonctionnement de l'ordinaire par bataillon tel qu'il est pratiqué actuellement, ni l'organisation administrative de ce bataillon, telle qu'elle a été parfois envisagée (3), ne réalisent notre conception.

---

(1) Cf. notamment pour l'Italie : Revue des armées étrangères, août 1911, p. 150 : « Le *Giornale militare ufficiale*, du 24 juin 1911 publie une circulaire ministérielle relative à l'application dans les corps de troupe du nouveau système d'administration et de comptabilité dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1er juillet 1911. Cette circulaire vise l'organisation des Conseils d'administration, l'adoption de la comptabilité par bataillon (cette comptabilité était, jusqu'à présent, dirigée par les commandants de compagnie comme en France), plus un certain nombre de dispositions permettant de passer de l'ancienne à la nouvelle méthode. »

(2) Cf. *Etude sur l'ordinaire par bataillon*, par le capitaine Piet-Lestrade, Paris, Lavauzelle, 1912. — Mais dans cette organisation on se borne à réunir les allocations des quatre compagnies du bataillon et à en faire gérer l'emploi par l'un des commandants d'unité à tour de rôle ; en sorte qu'on recueille bien ainsi les avantages économiques du système préconisé mais non pas les avantages administratifs (chaque unité continue à tenir sa comptabilité) et militaires (un commandant de compagnie a toujours la charge de la gestion). Cependant cet essai est intéressant, car il constitue un argument de fait en faveur de notre proposition.

(3) Exposé des motifs du projet de loi sur l'administration de l'armée, déposé au Sénat le 14 mars 1876, par le général de Cissey, ministre de la Guerre (*J. O., Sénat*, annexe n° 4, 31 mars 1876, p. 2295). — Si le Ministre a condamné alors l'administration

A notre avis, il faut substituer entièrement le bataillon aux quatre compagnies qui le forment, la centralisation des opérations incombant toujours à l'administration régimentaire : on aurait ainsi une seule gestion de l'ordinaire et des masses, un seul magasin d'unité, une seule comptabilité, au lieu de quatre. Un capitaine ou lieutenant du cadre complémentaire (et ils sont nombreux avec les nouvelles lois des cadres), pourrait être adjoint au chef de bataillon pour se consacrer exclusivement à l'administration : cela permettrait de décentraliser toutes les masses, de supprimer l'officier de casernement et de décharger le chef de corps de la plupart des soucis administratifs en lui laissant seulement la haute surveillance et la disposition d'une portion minime des allocations de masses. Les comptes se trouveraient dès lors simplifiés pour le trésorier et pour l'officier chargé du matériel. Enfin, comme le bataillon constitue réellement une unité tactique, celle-ci se trouverait pourvue d'une organisation complète pour le temps de guerre, l'officier chargé de l'administration en temps de paix devenant, tout naturellement, l'officier chargé des détails et de l'approvisionnemnt du bataillon isolé en temps de guerre.

Nous ne nous étendrons pas plus longuement sur cette organisation dont les détails d'application sortiraient du cadre de cette étude.

---

par bataillon, c'est parce qu'on voulait donner au bataillon un rôle semblable à celui d'un régiment. Ainsi comprise, la combinaison était en tous points défectueuse : ou bien le bataillon constituait un rouage inutile entre les compagnies maintenues et le régiment centralisateur ; ou bien, en supprimant l'administration régimentaire, on multipliait dans de trop grandes proportions le nombre de corps s'administrant séparément.

CHAPITRE II

L'action administrative

Nature, perception et emploi des ressources mises a la disposition du corps.

Nous avons vu que le rôle du corps varie presque avec chaque nature de ressources sans que des raisons sérieuses justifient cette diversité d'attributions.

Il paraît cependant possible de ramener à trois ces formes d'action.

Dans certains cas, les besoins à satisfaire et les allocations correspondantes sont fixés d'une façon précise, pour chaque situation particulière, par les règlements ou par les autorités compétentes ; le corps reçoit alors de l'Etat les sommes nécessaires sous réserve de la justification ultérieure des dépenses faites : c'est la régie d'avances.

Parfois aussi le corps jouit de la plus grande initiative dans la prévision des besoins et dans la détermination des nécessaires pour y pourvoir : sa liberté n'est limitée que par des instructions générales et par la fixation d'un maximum de dépenses à faire. C'est une situa-

tion assez semblable à celle d'un établissement public, le budget étant remplacé par un abonnement : le corps est alors un administrateur abonnataire.

Enfin, le corps est un simple dépositaire d'approvisionnements qu'il conserve en magasin et dont il a la garde comme un comptable de matériel.

C'est sous ces trois aspects : régisseur d'avances, administrateur-abonnataire, comptable, que nous allons examiner le rôle du corps.

Nous n'ajouterons rien à ce que nous avons dit au sujet de l'usufruit des locaux du casernement, au moins au point de vue des droits de l'occupant ; quant à ses obligations d'entretien, elles rentrent dans les attributions de l'administrateur-abonnataire.

SECTION I

Le corps régisseur d'avances.

Comme tout établissement régi par économie, le corps doit effectuer des dépenses relatives au personnel et au matériel : aux militaires qui le composent, il paie, en effet, la solde et les frais de déplacement ; en outre, certaines dépenses d'achat ou d'entretien sont soldées par lui de façon à réduire les relations entre les créanciers et le Trésor, mais l'Etat les prend ensuite définitivement à sa charge.

Toutes ces dépenses peuvent être soumises au système de la régie d'avances.

§ 1. — La solde et les accessoires de solde.

A. *Rappel des critiques.* — Le mode actuellement

suivi pour le paiement de la solde présente deux sortes d'inconvénients (1) :

1° En ce qui concerne la perception au Trésor : les états de solde, malgré leur caractère de simples approximations évaluatives, consomment valablement les crédits ; il n'est pas exigé de justification de l'emploi ; aucun règlement de compte n'intervient entre le corps et le Trésor ;

2° En ce qui concerne la remise aux ayants-droit : pour la plus grande partie des militaires aucune preuve du paiement n'est exigée ; les émargements donnés par quelques-uns d'entre eux constituent des opérations d'ordre intérieur, les documents qui les contiennent restant dans les archives du corps.

En résumé, on opère encore actuellement comme si la solde était une allocation forfaitaire collective : ce caractère a disparu depuis longtemps et rien ne paraît s'opposer à l'application, dans l'espèce, des règles relatives aux avances (1).

B. *Economie du système proposé.* — α) « Perception au Trésor ». — La perception est faite tous les quinze jours sur un état de modèle unique pour tous les militaires du corps : cet état donne l'évaluation globale des sommes nécessaires pour effectuer les paiements correspondants à la date de son établissement (2). Il est signé

---

(1) *Supra:* première partie, titre I, chap. II et titre II, chapitre premier.

(2) Pour permettre l'exécution des saisies-arrêts ou oppositions, le trésorier du corps établit dès le premier jour de l'année un état nominatif des militaires du corps percevant des allocations saisissables. Cet état, tenu à jour au fur et à mesure des mutations, est présenté à l'agent des finances lors de chaque perception pour vérifier les oppositions et effectuer, s'il y a lieu, les retenues nécessaires.

par le trésorier régisseur d'avances, visé par le chef de corps ou le major et ordonnancé par le sous-intendant militaire ;

β) « Paiement aux intéressés ». — La remise aux ayants-droit est effectuée :

1° A la fin du mois et par le trésorier pour les traitements mensuels et toutes les allocations susceptibles d'opposition ; les paiements sont constatés par l'émargement des intéressés sur une feuille spéciale ;

2° Tous les quinze jours, à tous les autres militaires, par les soins des commandants d'unités administratives, qui perçoivent les sommes nécessaires chez le trésorier, et les remettent ensuite aux intéressés ; la preuve du paiement consiste dans la signature donnée par chaque militaire sur une feuille d'émargement mensuelle; toutefois, pour les hommes de troupe percevant la solde uniforme de 0,05 par jour, les chefs d'escouade donnent une quittance collective sur la feuille d'émargement ; il appartient au commandant d'unité de s'assurer que ces sommes sont ensuite remises aux soldats en prescrivant aux caporaux de recueillir les émargements sur les carnets d'escouade ;

γ) « Justification de l'emploi ». — Mensuellement, et dans un délai à fixer, le corps règle avec le Trésor en produisant un bordereau des quittances semblable à celui qu'établissent les régisseurs d'avances ; ce bordereau récapitule les feuilles d'émargement du trésorier et des commandants d'unité. Avant leur renvoi au Trésor, ces feuilles d'émargement sont enregistrées, quant à leur montant, sur les feuilles de journées qui constatent les droits (1). Les sommes reçues par le corps en trop ou

(1) Pour les unités cet enregistrement est fait sur le registre de comptabilité qui doit tenir lieu de feuille de journées. *Infra*, chap. III (Comptes de liquidation des unités administratives).

en moins sont immédiatement reversées au Trésor ou ordonnancées.

δ) « Liquidation ». — Le bordereau trimestriel établi par les régisseurs d'avances est remplacé par la Revue de liquidation qui présente, dans trois parties distinctes : les droits du corps, les paiements aux ayants-droit, les perceptions au Trésor. Ces trois catégories de renseignements s'appliquent à l'ensemble des militaires du corps, même à ceux qui, étant en congé ou en permission, ont perçu individuellement les allocations leur revenant : le corps est renseigné, à ce sujet, dans les mêmes formes qu'actuellement (1).

Les « droits du corps » résultent des documents (feuilles de journées nominatives et Registre de comptabilité des unités) tenus, au jour le jour, par le trésorier et les commandants d'unités; pour les militaires à solde journalière la constatation des effectifs présents est faite dans des situations administratives de quinzaine, vérifiées et arrêtées en toutes lettres par le sous-intendant militaire, et complétées par un bon détachable permettant au commandant d'unité de percevoir les sommes nécessaires à la caisse du corps (2).

Les « paiements » sont justifiés par : 1° les feuilles d'émargement dont les renseignements ont été enregistrés sur la feuille de journées et sur les registres de comptabilité ; 2° par les déclarations de quittance concernant les militaires du corps qui ont perçu la solde directement au Trésor.

Les « perceptions » résultent des livrets de solde et

---

(1) Cf. D. 10 janvier 1912, sur la solde; le corps reçoit une ampliation de l'état de solde individuel.

(2) Cf. dans le même sens: Réforme de l'administration des corps de troupe, par le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon (*Revue de l'Infanterie*, 1912, t. II). *Infra*, chap. III.

des déclarations de quittance pour les isolés ; en outre la seconde expédition des bordereaux justificatifs produits au payeur donne les renseignements relatifs aux versements au Trésor des trop-perçus.

Toutes les opérations de régularisation sont faites soit à l'intérieur du corps (trop ou moins payés), soit entre le corps et le Trésor (trop ou moins perçus) de façon à obtenir l'égalité absolue entre ces trois parties (1).

Ainsi établie, la Revue de liquidation est transmise au Ministre et une expédition est soumise à la vérification de la Cour des comptes.

Remarque. — Dans toutes ces opérations de perception et de régularisation de la solde, le trésorier du corps agit seul avec le payeur et l'ordonnateur : il est considéré comme un régisseur d'avances et soumis, à ce titre, aux mêmes obligations en ce qui concerne le paiement aux véritables créanciers et l'exécution des oppositions (2).

C. *Examen critique de ce système.* — Comparée à la procédure actuellement suivie, celle que nous proposons présente les avantages suivants :

1° Les règlements de comptes mensuels entre le corps et le Trésor permettent de faire reverser les sommes qui

---

(1) Bien entendu, il faudra déduire des droits du trimestre ceux pour lesquels aucun paiement n'a été effectué et y ajouter, au contraire, les droits constatés dans des trimestres antérieurs et qui n'ont reçu satisfaction que dans le courant du trimestre que concerne la Revue. Toutes ces augmentations et diminutions doivent être suivies d'un trimestre à l'autre comme cela a lieu actuellement dans la centralisation.

(2) Cette disposition n'a rien d'excessif puisqu'elle existe déjà pour les paiements faits par le Conseil d'administration à titre d'avances remboursables par l'Etat (Cf. R. du 3 avril 1869, art. 174 et I, 20 mars 1906, art. 86, § 5, renvoi (1).

auraient été indûment perçues par le procédé connu du « forcement des états de solde (1) ».

2° La preuve de la remise aux ayants-droit résulte des feuilles d'émargement.

3° La justification de l'emploi des sommes avancées est remise au Trésor, comprise dans les opérations des comptables des finances et soumise de ce fait au contrôle de la Cour des comptes.

4° La comparaison des droits, des perceptions et des paiements, qui est actuellement une opération d'ordre intérieur faite à l'occasion de la centralisation trimestrielle, rentre désormais dans la comptabilité extérieure vérifiée par le Ministre et par la Cour des comptes.

5° Enfin, ce système, en opposition absolue avec une tradition plusieurs fois séculaire, s'harmonise mieux avec le caractère individuel de la solde : le corps, dans son ensemble, n'a aucun droit à la solde, c'est chaque militaire qui a des droits déterminés et, tout comme lorsqu'il s'agit de traitements et de salaires, il est nécessaire que les autorités qualifiées puissent s'assurer du paie-

---

(1) Cf. G. Jèze. *Op. cit.*, p. 257 : « Il n'y a pas de délai maximum au delà duquel les fonds non employés doivent être reversés; ils peuvent s'accumuler en quantités considérables. Il y a là un danger grave. »

Sur la pratique du « forcément des états de solde », voir le Rapport de la Cour des comptes pour l'année 1878 (Avances faites aux corps de troupe au moyen des états d'effectif). — La Cour signale le danger et rappelle une circulaire du 17 novembre 1873, dans laquelle le Ministre prescrivait « de dresser les états de solde aussi exactement que possible en évitant les forcements de cette nature ». Malgré cela, à la fin de 1875, il avait été payé aux corps par ce procédé, 6 millions de plus que ce qui leur était dû. Et la Cour explique comment, par un virement d'ordre, cette somme peut être reportée d'exercice en exercice de telle façon que le compte ministériel n'accuse jamais que la dépense correspondant aux droits réellement acquis pendant l'exercice.

ment exact et régulier à chacun des sommes qui lui sont dues (1).

Quelles objections pourrait-on formuler ?

Le règlement de compte avec le Trésor a déjà fonc-

---

(1) C'est cependant une opinion à peu près courante dans les corps de troupe que lorsque les allocations de solde ont été ordonnancées au profit du corps le rôle de l'ordonnateur et celui du payeur prennent fin. — Voir à ce sujet une série d'articles parus dans *La France militaire* sur « La suppression des Conseils d'administration et le rôle de l'Intendance » par le capitaine G... (numéros des 15, 18 et 22 avril 1913). L'auteur dit notamment : « Pour me résumer, j'estime que l'intendance ne doit ni surveiller, ni vérifier la comptabilité intérieure des corps de troupe. Ces corps ont des droits : ils les font valoir ; les fonctionnaires de l'intendance vérifient et établissent la balance de ces droits avec les perceptions ; d'où nécessité pour eux de vérifier les situations administratives, les feuilles de journées, les revues de liquidation et d'établir les décomptes de libération... Là se borne leur rôle. Justification faite de leurs droits et perception faite de leurs allocations, les corps sont libres d'en disposer au mieux des intérêts du service et du bien-être des hommes. Le commandement surveille l'emploi judicieux de ces perceptions et vérifie leur gestion.» Arrêtons là, cette citation. N'est-ce pas dire en termes très nets : toutes les allocations reçues par le corps, y compris la solde, constituent des abonnements. C'est toujours la même erreur : on oublie trop souvent que les allocations de solde constituent des « droits », non pas pour le corps, qui n'est qu'un intermédiaire, mais pour les individualités qui le composent. Pourquoi, dès lors, le corps serait-il affranchi du contrôle qui s'exerce en pareille circonstance sur tout intermédiaire ? Le trésorier, le commandant d'unité, le sergent-major, le chef d'escouade sont-ils plus à l'abri de toute erreur ou faute de service qu'un régisseur d'avances civil ou militaire chargé de payer des traitements ou salaires ? Pourquoi, dans ces conditions, considérer comme un acte de suspicion, ce qui constitue une sage précaution administrative prise à l'égard de tous ceux, militaires ou civils, qui gèrent ou sont simplement détenteurs d'une partie de la fortune publique ? Qu'on n'objecte pas surtout que la surveillance du commandement existe et permet de s'affranchir de cette règle : nous avons vu, en effet, que cette surveillance est plutôt illusoire ; d'ailleurs, serait-elle effective qu'elle ne dépasserait pas le contrôle local organisé dans les divers services sans que les gestionnaires échappent à l'obligation de produire des justifications au Trésor et à la Cour des comptes.

tionné de l'an XIII (1) jusqu'à 1810 (2) et il est assez curieux de constater que les raisons de son abandon sont précisément celles qui auraient dû justifier son maintien. On invoquait, en effet, l'embarras dans lequel se trouvaient les corps pour rembourser des sommes perçues en trop mais dépensées par eux: n'était-ce pas la preuve que le « forcement des états de solde » avait eu pour but de créer des ressources destinées à être employées à d'autres besoins que la solde, irrégularité qu'il fallait faire disparaître et non pas encourager (3).

Dira-t-on que l'émargement de toutes les parties prenantes compliquera les écritures du corps? Mais cette règle est déjà appliquée dans les troupes coloniales (4). En outre, en payant les allocations journalières tous les quinze jours et non par dizaine, on peut réduire ces complications et les hommes de troupe sont ainsi soumis à la règle commune du paiement des salaires par quinzaine. Enfin, la justification des opérations s'arrête à la remise au chef d'escouade pour la solde journalière de 0,05 et cela paraît suffisant. Au delà, en effet, les formalités de l'émargement seraient hors de proportion avec l'importance des sommes à payer ; d'ailleurs la responsabilité morale du chef d'escouade se trouve plus fortement engagée du fait de sa signature et cela constitue une garantie assez sérieuse. Si ces précautions n'étaient pas de nature à donner toute satisfaction, on

---

(1) D. 25 germinal an XIII (15 avril 1805).

(2) D. 16 mai 1810.

(3) Cf. Rémy, *Op. cit.*, p. 489 et s. — A cette époque de guerre continuelle on comprend que les corps aient employé assez fréquemment ce moyen au cours d'une campagne; mais comment admettre semblables errements en temps de paix?

(4) Cf. D. et I., 27 avril 1912, art. 131. — Dans l'unité la répartition du prêt donne lieu à l'émargement de tous les ayants-droit sur le carnet de comptabilité (fascicule 6) et sur les carnets des chefs d'escouade.

pourrait décider que la remise du prêt aux hommes serait effectuée avec une certaine solennité (1) et constatée par un procès-verbal du commandant d'unité, cette pièce tenant lieu de quittance.

§ 2. — Frais de déplacement.

A. *Rappel des critiques.* — Le mode de perception et de paiement des frais de déplacement présente des inconvénients (2), mais moins nombreux que ceux indiqués pour la solde :

1° Le payeur ne reçoit que des extraits d'écritures intérieures sans justification de la remise aux ayants-droit : toutefois les états de frais de déplacement contiennent des indications plus précises que les états de solde ; cela s'explique puisque la perception au Trésor suit, au lieu de précéder, le paiement au bénéficiaire réel ;

2° Mais cette justification relative ne reste pas entre les mains du payeur : celui-ci doit la remettre, en effet, au sous-intendant militaire en échange du mandat d'ordonnancement établi tous les mois pour régulariser les sorties de fonds ;

3° Enfin, si chaque partie prenante du corps émarge

---

(1) Ainsi, en Allemagne, la remise du prêt est faite en présence du commandant d'unités. — Cf. *L'armée allemande*, par M. le capitaine Ch. Speckel et le lieutenant G. Foliot, Paris, Berger-Levrault, 1895 : « Le paiement de la solde a lieu par décade et d'avance les 1er, 11 et 21 du mois à un appel auquel assiste le capitaine ; la compagnie est disposée sur plusieurs rangs de profondeur, le sergent-major donne à chacun des chefs de file la somme totale qui appartient aux hommes de la file. La distribution des chefs de file a lieu séance tenante. Puis le capitaine ayant demandé si personne n'a d'observations à faire, les réclamations sont produites immédiatement s'il y a lieu... » (p. 211).

(2) *Supra*, première partie, titres II et III.

pour quittance des sommes reçues, ces émargements, communiqués un instant au sous-intendant militaire aux fins de vérification, ne sont que des opérations d'ordre intérieur.

En résumé, toutes ces mesures constituent un système hybride qui tient de l'abonnement et de la régie d'avances, alors que cette dernière forme de paiement pourrait être appliquée exclusivement.

B. *Système proposé.* — Comme actuellement le corps peut continuer à faire l'avance des frais de déplacement en utilisant les disponibilités de sa caisse.

Le remboursement est effectué tous les mois ou plus souvent si c'est nécessaire ; dans ce but le corps adresse au sous-intendant le registre des frais de déplacement émargés et des extraits de ce registre distincts par rubrique budgétaire : le premier de ces documents, revêtu de la mention de mandatement, est conservé par le Trésor ; les extraits sont destinés à la liquidation faite par l'ordonnateur.

A la différence de la règle actuellement suivie, le remboursement mensuel aux corps constitue un véritable ordonnancement (1).

Trimestriellebent le sous-intendant, militaire, après vérification complète des paiements faits par les corps, procède à la régularisation des sommes payées en trop ou en moins : c'est là l'objet de la liquidation effectuée

---

(1) Nous ne trouvons pas, dans ce cas, de bordereau des pièces et quittances puisque c'est le corps qui fait l'avance à l'Etat. Il en serait autrement si l'on décidait qu'à l'avenir les perceptions seront faites d'avance par le corps : dans ce cas, notre système s'appliquerait encore, mais le registre des frais de déplacement devrait être compris en fin de mois ou de trimestre dans un bordereau des pièces et quittances permettant de comparer les sommes avancées et les sommes payées.

à l'aide des copies ou extraits des documents originaux (1).

Ainsi sont observées les règles générales de la comptabilité publique : le payeur est en possession de la preuve du service fait et de la quittance des bénéficiaires réels ; la Cour des comptes peut exercer son contrôle ; l'ordonnateur et le liquidateur, après vérification des originaux, annexent les copies des pièces à la liquidation.

§ 3. — Les fournitures et travaux pour le compte de l'Etat.

Le régime des avances convient aux dépenses qui ne se présentent pas avec une régularité suffisante pour être soumises à l'abonnement et qui exigent la participation du corps en vue de simplifier les opérations d'achat et de paiement.

Actuellement, ces dépenses sont assez nombreuses (2) et le système établi paraît devoir être maintenu puisqu'il

---

(1) Il faut remarquer que le mode de paiement des frais de déplacement aux militaires isolés devrait être également modifié; il suffirait de remplacer le mandat provisoire actuel par une autre formule contenant le mandat et un talon, le premier conservé par le payeur, le second destiné à la liquidation. En outre, les extraits de registre de frais de déplacement, dont l'exactitude est déjà certifiée par les corps, devrait être affranchis de la formalité de l'acceptation (D. et I., 13 juin 1908, art. 47); seuls devraient être acceptés les mandats individuels émis par les sous-intendants et leurs suppléants pour des militaires isolés ou momentanément absents du corps. Enfin, comme les registres de frais de déplacement comprendraient des dépenses imputables à plusieurs chapitres et articles du budget, ils seraient joints à l'état de remboursement du payeur au titre duquel le total des paiements faits par le corps serait le plus élevé; les autres états feraient mention de cette particularité par application de la règle suivie pour les états nominatifs de paiement des salaires (R. 3 avril 1869 et I. 30 juillet 1903, art. 169[7]).

(2) *Supra*, première partie, titre II, chap. III, section I, § 2b.

satisfait aux règles générales de la comptabilité publique.

Nous formulerons, cependant, quelques réserves :

1° « En principe, le paiement de toutes ces dépenses par le corps doit être précédé de l'ordonnancement des sommes nécessaires à titre d'avance »; cette règle ne sera écartée que si le corps possède en caisse des réserves suffisantes pour payer, sans aucune gêne, les dépenses à faire. En tout état de cause la justification au payeur sera faite à l'aide d'un bordereau des pièces de quittances sur lequel les sommes perçues pourront être parfois réduites à zéro ;

2° « Les dépenses pour achats de fourrages ne doivent plus donner lieu à un double ordonnancement », puisque, en vertu de la règle précédente, en cas d'insuffisance de fonds dans la caisse, le corps recevra une avance dont il aura à justifier dans la forme ordinaire ;

3° « Les dépenses pour l'entretien de l'armement doivent rentrer dans la catégorie des abonnements en crédit », car elles sont permanentes et d'une régularité suffisante pour permettre le forfait.

SECTION II

Le corps administrateur-abonnataire.

§ 1. — L'application actuele du système de l'abonnement.

Actuellement, les corps rçoivent des allocations forfaitaires en nature et en deniers au titre de l'alimentation et des masses.

Les allocations en nature (vivres et fourrages) sont perçues et régularisées dans des conditions qui donnent

toute satisfaction : le système à la fois très simple et très régulier permet un contrôle efficace ; en outre, les corps sont suffisamment intéressés à réaliser des économies, surtout en ce qui concerne le pain.

Quant aux allocations en deniers, nous avons signalé le caractère anti-juridique accordé à celles qui concernent l'alimentation et les conséquences qu'on en tire pour soustraire l'emploi de ces fonds à tout contrôle local.

Enfin, les inconvénients du système des masses ont été déjà indiqués : échappant par nature aux vérifications de la Cour des comptes et au contrôle parlementaire, les dépenses imputées sur ces fonds ne sont pas soumises davantage à un contrôle local efficace : en outre, la combinaison des abonnements en argent avec la fourniture d'effets ou objets par l'Etat entraîne des complications dans l'établissement du compte général du Ministère de la Guerre ; enfin, le développement excessif de ce système ne peut qu'accentuer ces défauts.

Nous savons cependant que le régime du forfait présente des avantages sérieux au point de vue économique : l'indépendance assez grande laissée aux corps est de nature, en effet, à stimuler leur initiative et peut donner d'excellents résultats en associant l'intérêt des administrateurs à celui de l'Etat.

Faut-il renoncer à ces avantages pour faire disparaître les inconvénients signalés, ou bien est-il possible de réaliser un système d'abonnement qui permette d'en réduire les conséquences ? C'est ce que nous allons rechercher.

§ 2. — Les modalités de l'abonnement et leur domaine respectif.

On peut concevoir le forfait sous deux formes :

a) L'Etat verse au corps, en une seule fois, ou par fractions, une somme d'argent correspondant à un service à exécuter pendant un temps déterminé ; cette somme, dès qu'elle est ordonnancée, disparaît définitivement de la comptabilité publique et les économies réalisées restent acquises à l'abonnataire. C'est l'abonnement *en argent*.

b) L'Etat ouvre au corps un crédit correspondant à un service à exécuter pendant un temps déterminé ; comme contre-partie, la valeur des matières, effets ou objets livrés gratuitement au corps pour l'exécution de ce service, ainsi que toutes les dépenses pour achats ou travaux effectués au compte de l'Etat avec ou sans la participation du corps, sont imposées au début de ce corps. En fin de période (trimestre ou année), l'excédent du crédit sur le débit est versé en totalité ou en partie au corps qui profite ainsi des économies réalisées dans sa gestion. C'est l'abonnement *en crédit*.

Dans l'un et l'autre système, les avantages essentiels du forfait sont sauvegardés : évaluation plus facile des charges budgétaires; gestion économique des allocations stimulée par l'intérêt et l'initiative des corps. Mais le second permet, de plus, de respecter les règles de la comptabilité publique, même pour les dépenses engagées directement par les abonnataires et payées sur leur caisse avant le remboursement par l'Etat : cette considération serait suffisante pour lui faire accorder une préférence exclusive si la première forme de forfait ne s'imposait pas dans certains cas.

Les abonnements en argent ou masses paraissent, en effet, être les seuls possibles et pratiques pour l'alimentation, les dépenses de menu entretien et les achats de consommation courante : il s'agit dans tous les cas de dépenses nombreuses, de minime importance, très fré-

quentes et souvent urgentes, qu'on ne peut pas songer à soumettre, sans complications réelles, aux formes de justification imposées par la comptabilité publique.

Par contre, les abonnements en crédit conviennent très bien aux achats et travaux importants, aux fournitures en denrées et en matériel dont les corps ont la libre disposition (1).

Voyons comment ces principes peuvent être appliqués aux allocations forfaitaires perçues actuellement par les corps.

§ 3. — Les abonnements en argent ou masses : alimentation, entretien.

En nous inspirant des considérations qui précèdent, nous prévoyons l'existence de deux masses consacrées, l'une aux dépenses d'alimentation, l'autre aux menues dépenses d'entretien.

A. *Masse d'alimentation.* — Cette masse fonctionne et est administrée comme les ordinaires actuels ; elle fait recette des allocations d'alimentation et des économies réalisées sur les perceptions en pain.

Les militaires qui ne vivent pas à l'ordinaire reçoivent les allocations auxquelles ils ont droit et le paiement en est justifié par l'émargement sur le livret d'ordinaire.

B. *Masse générale d'entretien.* — Cette masse est alimentée par une prime unique dont le taux est fixé par

---

(1) Il faut entendre par là le matériel que les corps utilisent et classent hors de service de leur propre autorité, par opposition à celui dont la réforme et le remplacement sont soumis à certaines formalités qui restreignent la liberté des corps.

homme et par an (1); en outre, elle fait recette du produit de la vente des fumiers (2).

On impute à cette masse : 1° les dépenses d'achat d'ingrédients et objets divers nécessaires pour l'entretien du casernement et des approvisionnements de l'Etat en dépôt dans les magasins ;

2° Les réparations courantes aux effets d'habillement et de harnachement en service ;

3° L'achat des matières et objets de consommation immédiate nécessaires pour les écoles, la musique, et l'instruction des hommes.

Les dépenses sont classées par catégories : habillement, harnachement, casernement, écoles, instruction, musique; à chacune d'elles est affectée une part déterminée de la prime, cette affectation étant faite à titre d'indication seulement.

C. *Règles communes à ces deux masses.* — Les allocations sont perçues sur états distincts (3) : tous les quinze jours et à terme échu pour l'alimentation (4) ; lorsque le corps le juge nécessaire mais au plus une fois par mois et au moins une fois par trimestre, pour la masse générale d'entretien.

---

(1) Des statistiques portant sur un certain nombre d'années (5 ou 10) doivent permettre de déterminer avec assez de précision un taux de prime correspondant à 365 journées de présence d'homme de troupe; ce taux, en raison de la longue période qu'il concerne, peut mieux s'adapter aux besoins des corps: il est plus souple et supporte des variations difficilement réalisables avec un taux journalier comportant des millimes.

(2) Cette règle s'impose tant que le système actuel sera maintenu et que cette vente continuera à être effectuée directement par les corps.

(3) Ces états sont également distincts de ceux de la solde: ceux-ci ne doivent plus comprendre aucune allocation étrangère à la solde, ni alimentation, ni masse.

(4) Exceptionnellement, d'avance, en cas de route et de manœuvres.

Trimestriellement, il est procédé à la révision des droits et des perceptions ; les trop ou moins perçus sont régularisés et un extrait du décompte est remis au Trésor à l'appui du versement ou de l'ordonnancement supplémentaire.

Les corps ont la plus grande latitude pour le choix des moyens d'approvisionnements ou d'achats: marchés par adjudication ou de gré à gré, conventions avec les maîtres-ouvriers, achats sur simple facture.

La gestion est confiée, en totalité pour l'alimentation et en grande partie pour la masse d'entretien, aux unités administratives : le chef de corps ne gère que la part de cette dernière masse destinée à faire face à des besoins généraux (1).

Les allocations des masses sont des deniers publics ministériels. En conséquence :

1° Les contestations entre les corps et les fournisseurs sont de la compétence des tribunaux administratifs ;

2° Si l'emploi des fonds échappe au contrôle parlementaire et à la vérification de la Cour des comptes, les corps établissent néanmoins une comptabilité régulière permettant au Ministre ou à ses délégués et aux autorités chargées du contrôle local d'apprécier la régularité des dépenses ainsi que leur utilité, leur opportunité et leurs conséquences. Toutefois, pour la masse d'alimentation, les pièces justificatives des opérations sont remplacées par des certifications contradictoires portées sur le livret d'ordinaire (2). Annuellement, le Ministre reçoit, au titre de chaque masse, des comptes d'emploi sommaires établis par les corps, et accompagnés d'un rapport d'ensemble par corps d'armée.

---

(1) Par exemple: Dépenses de la musique, de l'entretien des effets et objets en magasin...

(2) Ce livret ne serait plus arrêté que tous les quinze jours.

§ 4. — Les abonnements en crédit.

A. *Domaine d'application.* — L'abonnement en crédit doit s'appliquer : 1° d'abord à toutes les fournitures de denrées ou de matériel pour lesquelles le corps jouit de la plus grande initiative en ce qui concerne la prévision des besoins et la détermination des quantités à percevoir, tels les vivres, les fourrages, les effets d'habillement, de harnachement, de couchage, le combustible de chauffage et d'éclairage ;

2° Ensuite, à tous les travaux importants d'entretien et de réparations donnant lieu à la passation de marchés par l'intendance ou par les commissions de garnison, les dépenses, assez élevées, étant réglées périodiquement, généralement tous les mois.

Mais afin de respecter la spécialisation des crédits budgétaires et de réduire le plus possible le nombre de ces abonnements, chacun d'eux s'applique à un chapitre du budget et il englobe à la fois les dépenses d'achats ou de fournitures de matériel et celles de travaux d'entretien.

Il faut donc prévoir dans les corps de troupe l'existence de sept abonnements en crédit: vivres (pain et autres fournitures), fourrages, habillement (fournitures et achat d'effets), harnachement (fournitures et achats d'effets), couchage (fournitures, achat et location d'effets ; entretien et réparations du matériel en service), chauffage et éclairage (fourniture et achat de combustible et d'appareils), armement (entretien des armes).

B. *Fonctionnement général.* — Pour chaque abonnement, le crédit est décompté d'après un taux fixé, autant que possible, par homme et par an. Cependant, pour les vivres et les fourrages, denrées soumises à de fréquentes variations de prix, on substitue le crédit en rations au crédit en valeur. Les corps doivent s'approvi-

sionner dans les magasins administratifs ou bien chez les fournisseurs désignés à la suite de marchés ; quant aux travaux ou réparations ils sont effectués soit par les maîtres-ouvriers, soit par des entrepreneurs. Tous les marchés sont passés exclusivement par le service de l'Intendance qui reste chargé également de payer directement les fournisseurs ou entrepreneurs sur le vu de certificats de prise en charge ou d'exécution de travaux délivrés par les corps. Exceptionnellement les petites dépenses peuvent être soldées par les corps par imputation provisoire sur les fonds généraux de leur caisse et à charge de remboursement par l'Etat dans les formes déjà indiquées.

Il est tenu contradictoirement par les corps et le sous-intendant militaire un compte sur lequel sont inscrites pour chaque abonnement particulier, les sommes à imputer au débit du corps (1); pour les vivres et les fourrages on y indique le nombre de rations ou de quantités de denrées perçues, selon le cas.

En fin d'année on procède à une comparaison du cré-

---

(1) Le débit est constitué par :

1° Le nombre de rations perçues en pain et en fourrages d'après les bons totaux trimestriels;

2° La valeur des effets ou matières livrés par les magasins administratifs, d'après les duplicata de factures;

3° Le montant des dépenses payées directement par l'intendance aux fournisseurs ou entrepreneurs justifiés par une expédition du décompte de livraison ou de service fait;

4° Le montant des sommes remboursées au corps qui en avait fait l'avance, d'après l'expédition du bordereau des pièces et quittances ou du relevé des dépenses.

Tous ces documents prennent le nom générique de « pièces d'imputations » et sont revêtus de l'acception du corps au fur et à mesure de leur établissement, les contestations étant, le cas échéant, jugées administrativement, et sans retard. En outre, trimestriellement, le corps et le sous-intendant certifient ensemble l'exactitude des inscriptions faites sur le compte et totalisées par nature de dépenses.

dit et du débit (1). Chaque abonnement est réglé séparément ; si les sommes imputées au débit sont inférieures au crédit du corps, la différence sert à constituer un fonds d'économie dans les conditions que nous allons indiquer ; si, au contraire, le corps a dépassé son crédit, l'excédent doit être versé au Trésor par imputation d'abord sur le fonds d'économie jusqu'à concurrence de son avoir et ensuite sur les deniers personnels des administrateurs proportionnellement au débet qui provient de leur fait.

A ces règles générales, deux exceptions s'imposent :

1° Le moins perçu en pain est versé à la masse d'alimentation : on ne concevrait pas, en effet, que des économies réalisées sur la nourriture fussent consacrées à un autre usage :

2° Le moins perçu en fourrages reste acquis à l'Etat pour ne pas encourager les corps à faire de trop grandes économies préjudiciables, le plus souvent, à la santé des animaux.

C. *Fonds d'économies.* — Les économies réalisées par le corps sur les abonnements en crédit servent à constituer un « fonds d'économie »; toutefois, la moitié seulement de ces sommes est acquise aux corps, l'autre moitié étant conservée par l'Etat (2) : il faut en effet, tenir

---

(1) On peut concevoir un document unique comprenant:

1° Un fascicule récapitulant les journées donnant droit au crédit;

2° Un fascicule distinct par abonnement et indiquant:

a) Le crédit du corps en rations ou en valeur;

b) Le débit d'après la récapitulation des quatre trimestres de l'année;

c) La balance faisant ressortir la situation du corps.

(2) On peut admettre une autre répartition: deux tiers au corps, un tiers à l'Etat; mais nous ne croyons pas qu'il soit possible de laisser la totalité des économies aux corps sans perdre l'un des principaux avantages du système.

compte de ce que les économies peuvent provenir aussi bien d'une fixation trop forte de la prime-crédit que d'une bonne gestion.

Aussitôt après l'arrêté des décomptes annuels et leur vérification par le sous-intendant et le Ministre et à une date qui ne saurait dépasser le 31 mars de la deuxième année de l'exercice, le corps reçoit la part d'économies qui lui revient sur chaque abonnement : après ordonnancement et perception ces sommes constituent un fonds géré par le chef de corps avec la collaboration des commandants d'unités.

Ces administrateurs établissent, de concert, un programme de dépenses à effectuer du 1er juillet de l'année courante au 30 juin de l'année suivante (1). Toute initiative est laissée aux corps à ce point de vue sous la seule réserve de consacrer les sommes employées à améliorer le bien-être des hommes et le fonctionnement général des services : ils peuvent, s'ils le jugent à propos, venir en aide aux deux masses ; mais la première dépense à inscrire est le versement au Trésor des sommes correspondant aux trop perçus au titre des abonnements en crédit qui se seraient soldés en débet.

Le programme ainsi préparé et arrêté par le chef de corps est soumis à l'approbation du général de brigade. Toute modification, en cours d'année, fait l'objet d'un rapport motivé soumis à la même approbation. Ajoutons enfin que le corps n'est pas tenu de dépenser entièrement ses ressources dans l'espace d'une année ; il peut constituer une réserve qu'il affectera plus tard à une amélioration importante.

Les dépenses sont justifiées à l'aide de pièces réguliè-

---

(1) Ces dates sont choisies à dessein pour ne pas trop hâter la vérification par l'administration centrale du règlement de compte de chaque abonnement établi seulement après le 31 décembre.

res, et inscrites sur un compte d'emploi tenu au jour le jour et arrêté dans les trois mois qui suivent chaque période de gestion (30 juin). Ce compte est soumis à la vérification du sous-intendant militaire en ce qui concerne la sincérité et la régularité des opérations ainsi que leur conformité avec le programme de dépenses.

Une expédition des comptes d'emploi détaillés, revêtue des observations et propositions du contrôle local, est transmise au Ministre par l'intermédiaire du général commandant le corps d'armée qui résume dans un rapport d'ensemble son appréciation sur la gestion des fonds d'économie et sur les améliorations réalisées.

§ 5. — Examen critique de ces systèmes d'abonnement

Notre but a été de conserver les avantages de l'abonnement et d'en réduire le plus possible les inconvénients. Y avons-nous réussi ?

A. — *Au point de vue budgétaire.*

1° Les prévisions de dépenses sont simplifiées aussi bien pour les masses que pour les abonnements en crédit, puisque, dans chaque cas, elles ont pour base l'effectif et un tarif, en valeur ou en rations, correspondant soit à une, soit à 365 journées de présence d'hommes ;

2° L'Etat garde une part des économies réalisées, ce qui permet de diminuer le cas échéant les charges budgétaires ;

3° On n'a plus à craindre de complications dans le compte général du Ministère de la Guerre provenant du remboursement des effets livrés par les magasins administratifs. Ces livraisons sont toujours effectuées à titre gratuit et, sur un chapitre soumis à l'abonnement en crédit, il n'y a plus que des dépenses réellement faites par l'Etat pour payer les fournisseurs et entrepreneurs

et verser aux corps la part d'économies qui leur revient : dans l'un et l'autre cas des justifications régulières sont produites. La part d'économies revenant à l'Etat apparaît en crédit disponible annulé en fin d'exercice ;

4° Les dépenses soustraites au contrôle du Parlement et à la vérification de la Cour des comptes sont réduites au minimum puisqu'il n'y a plus que deux masses en argent. Toutes les dépenses imputées sur les abonnements en crédit sont rattachées à la comptabilité publique du fait de l'ordonnancement direct au profit des fournisseurs ou du remboursement aux corps sur production de pièces régulières.

B. — *Au point de vue administratif.*

1° Les corps sont intéressés à réaliser des économies puisqu'elles leur restent acquises dans les deux formes d'abonnement ;

2° Leur indépendance est conservée et nous pouvons même dire qu'elle est considérablement élargie en ce qui concerne l'emploi des fonds d'économie ;

3° Les services particuliers et notamment l'Intendance reprennent leur rôle de pourvoyeurs : les fournitures ou travaux soumis aux abonnements en crédit sont entièrement assurés par ces services soit en gestion directe, soit à l'entreprise ; les corps ne procèdent plus directement qu'aux achats relatifs à la gestion des masses en argent ;

4° Les fonds de l'ordinaire n'ont plus le caractère de deniers privés.

C. — *Au point de vue militaire.*

1° Les corps n'ayant que peu d'achats à effectuer, les fonctions d'administrateur sont moins absorbantes : les officiers peuvent, dès lors, consacrer plus de temps à leur rôle normal ;

2° Le passage du pied de paix sur le pied de guerre se fait très facilement et sans apporter aucun changement dans le rôle du corps. Tous les services soumis au régime de l'abonnement en crédit assurés directement par l'Etat en temps de paix le seront en temps de guerre : la seule différence consistera en ce que le corps ne sera plus limité dans ses perceptions par un crédit maximum. Quant aux deux masses, elles continueront à fonctionner après comme avant la mobilisation : c'est une nécessité que consacre la réglementation actuelle en prévoyant l'existence, en temps de guerre, des ordinaires (1) et d'une masse générale d'entretien (2) créée au moment où toutes les autres sont supprimées.

D. — *Inconvénients à craindre.*

1° Nous avons signalé dans nos critiques relatives aux masses, la tendance des corps à exagérer les économies. Cette tendance trouve, d'ailleurs, une excuse dans la façon un peu sommaire dont on apprécie généralement la gestion des masses; c'est en effet le plus fort boni qui révèle le meilleur administrateur ; il est bien rare que l'on recherche s'il y a économie réelle ou simple réduction de dépenses nécessaires, indispensables (3).

---

(1) D. et I., 10 janvier 1912, sur la solde et les revues: Il est prévu une prime d'alimentation pour le temps de guerre.

(2) I. 8 novembre 1902, sur le service de l'habillement et du harnachement dans les corps de troupe de toutes armes en temps de guerre (B. O. E. M., vol. 8), voir notamment l'article 2. La masse générale d'entretien créée à la mobilisation a un domaine moins étendu que la masse que nous proposons de créer en temps de paix. Mais il faut remarquer que parmi les dépenses imputables à cette dernière, certaines disparaîtront dans les corps mobilisés; il en sera ainsi notamment de celles qui concernent l'entretien du casernement, les écoles, l'instruction; par conséquent l'adaptation au temps de guerre sera très facile et la seule chose à prévoir sera la réduction du taux de la prime.

(3) Cette tendance se trouve même dans des dépêches ministérielles. Ainsi le Ministre procède parfois en fin d'année à la ré-

N'est-il pas à craindre que les corps, encouragés par la perspective d'une plus grande liberté dans l'emploi des fonds économisés, accentuent encore ce travers ? Il en serait ainsi, sans doute, si les mêmes administrateurs avaient le souci de constituer ce fonds et la liberté de le dépenser. Aussi, avons-nous confié au chef de corps le soin d'élaborer le programme des dépenses ; les commandants d'unités administratives, dont l'action continue, persévérante, zélée, est, seule, créatrice d'économies n'interviennent qu'à titre consultatif. Or, le chef de corps voudra avoir à sa disposition le plus de ressources possibles et il stimulera, dans ce but, l'esprit d'économie des commandants d'unités ; ceux-ci, à leur tour, désireront assurer avant tout la satisfaction des besoins de leurs hommes : en conciliant ces intérêts contradictoires, les administrateurs assureront, presque malgré eux, et à leur insu, la meilleure gestion des ressources mises à leur disposition. L'efficacité de cette disposition sera encore accrue si, comme nous le proposons, les commandants d'unités administratives sont des officiers supérieurs : leur grade, leur situation les mettront à l'abri

---

partion entre les ordinaires des corps de troupe de sommes disponibles sur les crédits affectés à l'alimentation ; il est expressément recommandé de prendre pour base de la répartition la situation de ces ordinaires ; mais, contrairement à toute logique, ce ne sont pas les ordinaires les plus pauvres qui reçoivent les plus fortes sommes, mais ceux qui ont les plus forts bonis. Sans doute, il ne faut pas encourager les mauvaises gestions, mais est-il bien sûr que l'on prenne le meilleur moyen pour cela ? Les unités d'un même corps reçoivent à peu près les mêmes allocations et paient les denrées aux mêmes prix puisqu'il y a des marchés uniques pour l'ensemble du corps : si donc un capitaine a un boni moins élevé, c'est, en général, parce qu'il a augmenté le bien-être de ses hommes. (Pour affirmer le contraire, il faudrait suivre sa gestion au jour le jour et assister aux repas des militaires de l'unité.) Réduire sa part de supplément c'est donc l'encourager à se désintéresser de ce bien-être.

des suggestions intéressées, des actes de pression même qu'un colonel pourrait être tenté d'exercer à l'égard des capitaines ;

2° La liberté laissée aux chefs de corps ne réserve-t-elle pas des surprises en permettant à la fantaisie de quelques-uns de se donner libre cours ? Toute crainte à ce sujet, doit disparaître puisque le général de brigade approuvera le programme des dépenses, cette approbation impliquant le droit de contrôler les propositions faites. Nous pourrions ajouter, d'ailleurs, qu'une telle considération n'a pas retenu l'attention du Ministre lors de la création récente de la masse des dépenses diverses : une part importante de ce fonds est, en effet, dépensée par le chef de corps sans autorisation préalable (1).

E. — *Le système d'abonnement en crédit fonctionne déjà et a fait ses preuves.*

C'est le régime appliqué aux allocations en nature de vivres et de fourrages. Dans les troupes faisant partie de corps expéditionnaires, c'est également ce système qui est en vigueur pour les dépenses de chauffage et d'éclairage (2). Notre solution n'est donc pas très ori-

---

(1) V°. I. 24 octobre 1913, art. 4, deuxième alinéa (B. O. P. P., p. 1346). Les sommes ainsi dépensées s'élèvent à environ 1.296 fr. pour un régiment d'infanterie à 3 bataillons; 540 francs pour un régiment de cavalerie; 1.836 fr. pour un régiment du génie, etc. Il est curieux de remarquer qu'antérieurement ces dépenses, supportées par le fonds éventuel constitué à l'aide d'un prélèvement sur la masse d'habillement, étaient soumises à l'approbation du général de brigade: cette obligation se trouve supprimée.

(2) I. provisoire du 19 septembre 1911, art. 22 (B. O. E. M, vol. 1*ter*.) Mais dans ce système les économies réalisées par le corps ne lui sont pas acquises. — Une instruction récente applique également ce système aux fournitures de chauffage et d'éclairage, en France, en temps de guerre, aux troupes stationnées dans les centres de mobilisation, villes de garnison, places fortes, forts et

ginale, mais elle a le mérite d'être déjà sanctionnée par l'expérience (1).

SECTION III

Le corps comptable de matériel.

§ 1. — Nature, provenance, et emploi du matériel.

Comme avec le régime actuel, les corps disposeront de deux catégories de matériel : celui que l'Etat leur fournira gratuitement et celui qu'ils achèteront à l'aide des allocations des masses. Mais l'importance de chacune de ces catégories se trouvera modifiée.

Le « matériel de l'Etat » comprendra, en dehors des approvisionnements de la réserve de guerre et des effets ou objets du service courant, tout le matériel actuellement acquis au compte des masses et qui, étant soumis au régime de l'abonnement en crédit, sera désormais reçu par les corps à titre gratuit.

Par contre, « le matériel des masses » ne comprendra plus que des ingrédients, matières et objets de consommation courante ne formant pas approvisionnement et achetés sur les fonds de la masse générale d'entretien.

Aucune modification ne paraît devoir être apportée

---

ouvrages et villes ouvertes (I. 13 juin 1913, B. O. E. M., vol. 5 *ter*).

(1) Il existe en Autriche un système qui se rapproche de l'abonnement en crédit : il fonctionne pour le service de l'habillement. Mais le crédit est fixé en quantité de matériel : cela complique les demandes d'effets et les comparaisons entre le crédit et le débit malgré la possibilité de substitutions. Voir : *L'administration militaire austro-hongroise*, par l'intendant militaire Dupain (*Revue de l'Intendance*, 1893, p. 490).

aux règles d'utilisation et d'emploi du matériel que nous avons indiquées.

C'est ainsi que l'approvisionnement de la réserve de guerre ne pourra être mis en service que dans des cas exceptionnels et après autorisation du Ministre.

Le matériel du service courant, au contraire, sera utilisé par le corps en toute liberté sous réserve de respecter l'affectation prévue et d'éviter tout emploi abusif ; il en sera de même pour le matériel de la masse d'entretien.

Tout le matériel de l'Etat sera entretenu et réparé à la charge de l'Etat (1).

Quant à la réforme ou à la mise hors de service, les règles suivantes seront appliquées : le matériel soumis au régime de l'abonnement en crédit ou en argent sera classé hors de service par les administrateurs du corps et sous leur responsabilité comme cela a lieu actuellement pour le matériel des masses ; les effets, matières ou objets non soumis au régime de l'abonnement continueront à être réformés par les autorités désignées par les règlements spéciaux. Dans le premier cas, les remplacements seront effectués sur simple demande du corps ; dans le second, il faudra une autorisation du Ministre ou de son délégué.

§ 2. — Responsabilité des détenteurs de matériel.

En nous inspirant des considérations émises précédemment, le matériel existant dans les corps pourra être classé en trois catégories : le matériel en magasin, le matériel en service, le matériel de la masse.

A. *Matériel en magasin.* — Dans cette catégorie se-

---

(1) Actuellement, cet entretien incombe parfois aux masses.

ront compris les approvisionnements de la réserve de guerre et les effets ou objets du service courant entretenus par le corps pour faire face aux besoins urgents. L'officier chargé du matériel sera institué comptable de ce matériel envers l'Etat et soumis, à ce titre, aux règles de la comptabilité-matières : le compte de gestion tenu et arrêté par ses soins sera adressé à la Cour des comptes aux fins de vérification. Toute sortie du magasin devra donc être justifiée par une pièce comptable régulière : facture, certificat administratifs, extrait de procès-verbal de perte. Seuls les événements de force majeure seront de nature à dégager la responsabilité de cet officier dans le cas de manquants constatés.

B. *Matériel en service.* — Tout le matériel en service régulièrement sorti des comptes du magasin du corps, devra être pris en charge par les détenteurs, commandants d'unité administrative ou autres officiers chargés d'un service particulier : il donnera lieu à la tenue d'une comptabilité intérieure permettant de suivre les divers mouvements entre détenteurs. Ceux-ci seront pécuniairement responsables de son existence. Leur responsabilité ne sera pas engagée cependant dans les cas : 1° d'événements de force majeure dûment constatés ; 2° d'user naturel provenant de la mise en service ; 3° de perte par la faute des hommes si celle-ci n'est pas imputable à la négligence ou au manque de surveillance des officiers.

Pour le matériel soumis au régime de l'abonnement les détenteurs prononceront la mise hors de service.

Le Ministre sera renseigné sur la valeur du matériel en service dans les corps par les inventaires annuels dont le montant sera compris dans les résumés généraux et dans le compte général du matériel de la Guerre sous la rubrique « En service dans les corps de troupe ».

C. *Matériel de la masse.* — Les corps jouiront de la plus grande initiative en ce qui concerne l'emploi et le remplacement de ce matériel. L'existant au 31 décembre de chaque année sera décompté dans un inventaire estimatif annexé au compte d'emploi de la masse ; mais sa valeur n'entrera que pour mémoire dans le compte général du Ministère de la Guerre.

Les mêmes dispositions s'appliqueront, le cas échéant, au matériel acheté par les corps sur les « fonds d'économies ».

CHAPITRE III

La comptabilité des corps de troupe

SECTION I

Principes généraux.

§ 1. — Objet et règles de toute comptabilité.

Tout détenteur de deniers et de matériel appartenant à l'Etat doit être en mesure de « justifier l'emploi légal de toutes choses et donner l'état, au vrai, de celles non employées (1) » : c'est l'objet de la comptabilité qui « embrasse et poursuit toutes les opérations depuis leur naissance jusqu'à leur terme (1) ».

Nos règles de comptabilité sont dominées par une idée générale très simple : plus les ressources mises à la disposition des administrateurs sont mobiles, faciles à détourner de leur destination légale, plus sont minutieuses les précautions prises pour en suivre exactement l'emploi. C'est par application de cette idée qu'il n'y a pas, à proprement parler, de comptabilité des immeu-

(1) V. Vauchelle. *Op. cit.*, tome I, p. 486.

bles ; par contre, pour les objets mobiliers on exige déjà la tenue de documents qui permettent de déterminer les quantités existantes et de suivre les mouvements ; enfin, avec les deniers, nous arrivons à un ensemble de dispositions très détaillées fixant les conditions d'entrées dans les caisses, de conservation et d'emploi, toutes mesures qui permettent un contrôle de tous les instants sur les mouvements de fonds.

Tout système de comptabilité répond à un double but: donner à l'agent responsable les moyens de prouver la sincérité et la régularité de ses opérations; permettre aux autorités chargées du contrôle de vérifier rapidement l'exactitude des faits et d'apprécier facilement les résultats de la gestion.

C'est à cette double préoccupation que répondent :

1° Les « pièces justificatives » qui sont en quelque sorte les pièces d'identité de tout mouvement de fonds ou de matériel : elles en donnent la description exacte et complète et leur authenticité résulte, en général, des certifications d'agents ayant des intérêts contradictoires (celui qui reçoit et celui qui donne par exemple) ou d'autorités chargées de la direction du service ;

2° Les « écritures » qui servent à l'enregistrement journalier des opérations justifiées par les pièces ; elles constituent un moyen d'ordre, de vérification et de contrôle, permettant d'avertir de différences, d'erreurs ou de lacunes et de tenir les directeurs de service et le Ministre à tout instant informés de leur situation ;

3° Les « comptes » qui servent à présenter les faits dans des formes particulières en raison soit de leur nature, soit de leur objet, et à fixer leurs résultats en sommes ou en quantités : ils sont généralement destinés à être transmis aux autorités chargées de la direction et du contrôle et aux vérificateurs de comptes.

Ces trois catégories de documents sont nécessaires, indispensables : on les trouve dans toutes les administrations publiques et même privées.

Mais si ces bases d'organisation s'imposent toujours leurs conditions d'application diffèrent très souvent : dans chaque catégorie, en effet, le nombre et la contexture des documents peuvent varier presque à l'infini et c'est dans cet ordre surtout que se donne libre cours notre esprit formaliste si justement critiqué. Qu'il s'agisse d'administrations civiles ou militaires, la comptabilité envahit et supplante tout (1) ; un personnel nombreux est absorbé dans la confection d'écritures dont la nécessité n'est pas toujours démontrée ; trop souvent le souci de l'administrateur est moins de diriger et de surveiller l'exécution des opérations que d'en préparer le compte-rendu dans des formes multiples et variées (2).

La sincérité, la clarté, la simplicité, telles sont les trois qualités que l'on doit trouver dans tout système de comptabilité.

§ 2. — Application de ces règles aux corps de troupe

A. *Nécessité d'une comptabilité à deux degrés.* —Tout

---

(1) C'est déjà ce que constatait l'intendant Odier, en 1824 : « La comptabilité, en France, paraît prévaloir sur l'administration : la théorie de l'impôt, du crédit, de façon des budgets, la forme des comptes, cherchent en effet, à l'emporter chez nous, sur l'art de faire un bon emploi des impôts et des emprunts... Administrer d'abord, compter ensuite : tel est l'ordre naturel. Administrer c'est ce qui réclame tout notre temps, tous nos talents, tous nos soins, dans la vue patriotique du bien de l'Etat et dans la crainte salutaire du compte à rendre ! L'administration est donc loin d'être renfermée dans la comptabilité : celle-ci n'est réellement que l'accessoire de l'autre. »

(2) Un humoriste, parodiant une formule classique, a pu dire, pour caractériser cet état d'esprit : « Administrer c'est ne pas prévoir, ne pas pourvoir, mais rendre compte. »

comme un administrateur public quelconque, le corps reçoit de l'Etat des ressources en deniers et en matériel dont il doit assurer l'emploi en se conformant à des règles. Mais si, dans la première forme de cette action, le corps est représenté par une seule catégorie d'agents, dans la seconde, au contraire, on en distingue deux : d'abord les personnels chargés de l'administration d'ensemble, ensuite ceux qui gèrent les ressources affectées à une fraction déterminée du corps. En d'autres termes, dans l'organisation que nous avons proposée, il faut considérer : d'une part, le corps représenté, suivant le cas, par le colonel ou l'un des deux officiers comptables, trésorier et officier chargés du matériel; d'autre part, les commandants d'unités administratives dont le rôle se distingue très nettement de celui des officiers chargés de diriger à l'intérieur du corps, certains services d'ordre général (casernement, musique, infirmerie, écoles) (1).

L'unité administrative, en effet, à sa vie propre : elle a ses ressources fixées par les règlements et non par le chef de corps ; elle les gère librement, sous la responsabilité de son commandant ; elle profite des économies réalisées. Sans doute, cette autonomie n'est pas absolue : elle n'exclut pas l'intervention des autorités chargées de l'administration d'ensemble qui restent, d'ailleurs, seules en relations avec les services administratifs pourvoyeurs des troupes.

Cependant, l'individualité de l'unité est suffisamment marquée pour nécessiter la tenue d'une comptabilité particulière permettant de suivre et d'apprécier les actes de gestion : la centralisation de ces comptabilités par

(1) Il n'y a pas en effet, dans ce cas, démembrement de l'action administrative, mais simple mission confiée à un agent sous ses ordres par l'administrateur responsable qui ne peut pas toujours agir par lui-même.

le corps doit se faire en conservant à chacune sa physionomie particulière, condition indispensable pour déterminer facilement les responsabilités.

B. *Les imperfections des règles actuelles.* — Bien que les règles actuelles de la comptabilité des corps de troupe n'aient pas fait l'objet d'un exposé d'ensemble dans la première partie de notre étude, nous avons pu constater cependant combien elles étaient imparfaites sur bien des points.

La justification des opérations n'est pas toujours exigée et nous savons, notamment, que pour la solde des sommes sortent d'abord des caisses de l'Etat ensuite de la caisse du corps sans qu'aucune pièce constate les paiements : la même remarque s'applique aux mouvements de matériel entre les unités et les magasins du corps.

Les écritures très nombreuses ne sont pas toujours très claires, surtout pour le matériel ; de plus, dans les unités, malgré les réels progrès réalisés en 1906, la comptabilité fragmentaire ne permet pas de suivre facilement les divers détails de la gestion.

Mais c'est surtout à propos des comptes qu'apparaissent les plus graves critiques. Envisagés au point de vue de leur objet les comptes peuvent être divisés en quatre catégories :

1° Les « comptes de recettes » (1), établis par les créanciers de l'Etat en vue d'établir leurs droits et de fixer définitivement leur créance. Ils doivent être appuyés des pièces justifiant le service fait ou les travaux exécutés ; or, dans la plupart des cas, le corps est affranchi de cette obligation et il perçoit des sommes au Trésor sur le vu de simples états présentant des évaluations approximatives ;

(1) Envisagés du point de vue de l'Etat, ce sont des « comptes de dépenses ».

2° Les « comptes de liquidation ou de revue », arrêtés par les ordonnateurs pour rapprocher le montant du crédit et les sommes payées en acompte et toutes autres imputations à porter au débit du créancier : ils font ressortir les trop ou moins perçus et conduisent à libérer les deux parties soit par l'ordonnancement du solde soit par la retenue ou le reversement au Trésor. Tels sont les décomptes de libération des masses et les revues de liquidation de la solde ; mais ces dernières n'entraînent aucune régularisation immédiate et les redressements par voie d'augmentations ou de diminutions sur les états de solde peuvent être rendus illusoires grâce à la pratique du « forcement » ;

3° Les « comptes de gestion manutentionnaire » justifient des deniers et matières reçus et de l'emploi qui en a été fait : distincts pour les deniers et pour les matières, ils comprennent les opérations d'une année et, s'ils sont présentés en plusieurs parties, la dernière doit résumer l'ensemble de la gestion (1) ; ils sont accompagnés des pièces justificatives des mouvements. Dans les corps de troupe les seuls comptes de cette nature produits concernent le matériel et encore en a-t-on restreint la portée en les soustrayant à la vérification de la Cour des comptes ; pour les deniers, la « centralisation » pourrait peut-être tenir lieu de compte de gestion, mais il faut remarquer qu'elle n'est pas destinée à sortir du corps et que les opérations y sont présentées par trimestre d'exercice et non par année ;

4° Les « comptes de gestion administrative » présentent les opérations par catégories distinctes concernant un service particulier en vue d'apprécier la régularité et la moralité de la gestion : tels les comptes annuels d'em-

---

(1) D. 31 mai 1862, art. 23, dernier alinéa.

ploi des masses. Mais nous avons vu combien ces comptes diffèrent entre eux aussi bien au fond que dans la forme ; de plus, parmi les allocations forfaitaires, celles de l'alimentation ne font pas l'objet de documents de cette nature.

Dira-t-on que la préoccupation de simplifier la comptabilité des corps de troupe a seule nécessité de telles dérogations aux règles générales ? Nous avons montré cependant que souvent la simplification était possible même en observant ces règles. C'est bien moins, en effet, dans cette partie de la comptabilité qu'il faut chercher des réductions que dans les « écritures » : celles-ci sont généralement très nombreuses et le plus souvent inutiles, car elles ne prouvent rien (1). Toute l'attention d'un contrôle sérieux et efficace se porte, au contraire, sur les « pièces justificatives » et sur les « comptes ».

Enfin, il ne faut pas oublier que les troupes sont organisées en vue de la guerre ; tout système de comptabilité doit être assez simple pour s'adapter facilement et sans trop de changements aux nécessités de la vie de campagne : il n'est pas prudent d'imposer aux corps de troupe aux débuts d'une guerre l'apprentissage de nouvelles règles que les circonstances rendraient diffi-

---

(1) Dans ce sens : Voir Vauchelle *op. cit.*, vol. 1, p. 493 : « Des écritures ne peuvent servir de base à l'établissement des comptes. Les vraies bases de tout compte sont les preuves du service fait, et les comptes généraux d'exercice eux-mêmes, bien que nécessairement établis d'après les écritures de la comptabilité générale, n'en ont pas moins pour premiers éléments, comme pour appui, les comptes particuliers accompagnés de leurs justifications... On peut craindre que, dans les idées qui prévalent aujourd'hui en faveur des écritures, au détriment des comptes particuliers, c'est-à-dire des vrais comptes, il n'y ait une malheureuse tendance à considérer les formes pour plus qu'elles ne valent. » Ecrites en 1861, ces considérations sont, plus que jamais, d'actualité.

ciles à étudier et à appliquer sans tâtonnements ou erreurs.

C'est en nous inspirant de ces considérations que nous allons essayer de construire un système de comptabilité adapté à l'organisation administrative des corps de troupe, quelle que soit leur situation : nous supposerons réalisées les réformes préconisées en ce qui concerne la nature et les modes de perception et d'emploi des allocations.

Mais avant de commencer notre exposé, nous croyons utile de rappeler que les allocations reçues par le corps sont, en général, fonction de l'effectif en hommes et en chevaux : il faut donc que les variations de cet effectif soient suivies dans des comptes, comme les mouvements de deniers et de matériel. De là, la nécessité de tenir une comptabilité relative aux effectifs. En outre, les abonnements en crédits doivent donner lieu à l'établissement de comptes spéciaux.

Nous aurons donc à examiner sucessivement pour les unités administratives et pour l'ensemble du corps, la comptabilité des effectifs, des deniers, des abonnements en crédit et du matériel.

SECTION II

La comptabilité des unités administratives.

§ 1. — Effectifs

Les effectifs varient tous les jours ; c'est donc tous les jours qu'il faut constater le nombre des militaires présents au corps.

Pièces justificatives. — Seules les augmentations sont

justifiées par des pièces régulières : titres de permission ou de congé, feuilles de déplacement, ordres d'appel dont sont porteurs les militaires faisant mouvement. Les diminutions ne nécessitent l'établissement d'aucune pièce justificative : la simple affirmation du commandant d'unité suffit (1).

Ecritures. — Tous les militaires, officiers et hommes de troupe figurent sur un « contrôle nominatif », où sont enregistrées journellement les mutations de chacun d'eux. Il en est de même pour les animaux affectés à l'unité (2).

Mais pour permettre ultérieurement la détermination des droits aux diverses allocations, les renseignements donnés par les contrôles, sont traduits tous les jours en chiffres représentant l'effectif en hommes et en animaux; ces indications numériques font l'objet d'un enregistrement qui constitue la première partie du « Registre de comptabilité de l'unité » : elles sont complétées par une mention où sont résumées les causes des différences par rapport à l'effectif de la veille.

Comptes.— Le 15 et le dernier jour de chaque mois (3)

---

(1) Toute augmentation fictive entraînerait, en effet, le droit à des allocations pour lesquelles il n'y aurait pas de bénéficiaire réel; au contraire, une diminution fictive mettrait l'administrateur dans l'obligation de satisfaire des droits individuels ou collectifs pour lesquels il n'aurait pas reçu d'allocations correspondantes.

(2) Toutefois, dans les troupes non montées (infanterie, compagnies de sapeurs du génie, etc.), tous les animaux de selle ou de bât sont administrés par le trésorier du corps et non par les unités.

(3) Actuellement, la situation administrative est établie tous les jours et elle indique non seulement les effectifs, mais les droits aux allocations: il y a abus à ces deux points de vue. — La situation peut très bien englober tous les jours de la période correspondant aux paiements: la preuve en est dans l'existence des situations de dizaine pour les détachements (la dizaine est la période du prêt, comme la quinzaine le sera dans l'organisation pro-

le commandant d'unité transmet au trésorier du corps, par l'intermédiaire du major, une situation présentant la copie des renseignements donnés par le Registre de comptabilité (première partie). Les effectifs de la quinzaine sont totalisés et répartis par catégories ayant des droits identiques ; à cette situation sont jointes les pièces justificatives des augmentations.

Ce document a une importance primordiale puisqu'il sert de base à la détermination des droits de l'unité ; aussi est-il soumis à la vérification du sous-intendant militaire, qui arrête en toutes lettres les renseignements donnés en chiffres pour chaque catégorie d'ayants-droit et renvoie ensuite la situation au corps.

§ 2. — Deniers

Le commandant d'unité n'a pas de caisse; pour les allocations de masse son banquier est le trésorier du corps qui conserve les fonds et paie les dépenses de l'unité; la solde est remise aux ayants-droit dès la perception à la caisse régimentaire ; enfin, les primes d'alimentation ne sont versées qu'en partie à l'unité (1).

Il n'y a pas de mouvements de fonds nombreux à en-

---

posée); en outre, il paraît inutile de mentionner sur la situation les droits aux allocations car ces droits peuvent être modifiés par des décisions ultérieures. Ce qu'il faut, c'est fixer l'effectif des présents, les conséquences à en tirer doivent faire l'objet de documents séparés pour chaque nature d'allocations.

(1) Si une commission des ordinaires fonctionne au corps, le capitaine ne perçoit chez le trésorier que la différence entre les droits et les sommes à retenir pour payer les fournisseurs; s'il n'y a pas de commission des ordinaires, le capitaine reçoit toutes les allocations, mais il règle directement ses fournisseurs, le jour même du prêt; enfin, dans l'un et l'autre cas, après balance entre les recettes et les dépenses, toute somme excédant un maximum fixé par le chef de corps (généralement 100 fr.), doit être immédiatement déposée dans la caisse du trésorier.

registrer et, en ce qui concerne notamment les recettes, ces mouvements ont lieu uniquement entre la caisse du corps et le commandant d'unité.

Pièces justificatives. — Les recettes sont justifiées par les inscriptions faites au « compte-courant » dans les conditions que nous allons indiquer. Quant aux dépenses, leur justification consistera soit dans des inscriptions de même nature pour les versements effectués à la caisse du corps, soit dans des pièces régulières ou des quittances sur comptes (1), données par les fournisseurs.

Ecritures. — Tous les mouvements de fonds sont inscrits au jour le jour sur un « carnet de compte-courant » dont la contre-partie est tenue par le trésorier du corps (2). Chaque inscription en recette ou en dépense est certifiée par les deux signatures du commandant d'unité et du trésorier ; les opérations sont distinguées par nature de fonds, solde, alimentation, et, le cas échéant, masse.

Ce compte-courant constitue le deuxième fascicule de la deuxième partie du Registre de comptabilité : il est annuel.

Comptes. — a) « Comptes de recettes ». — Il n'est jamais établi de comptes de recettes pour la masse puisque les sommes revenant à l'unité restent déposées dans la caisse du corps.

Pour la solde et l'alimentation, la situation adminis-

---

(1) Par exemple, les quittances données par les fournisseurs sur le compte de l'ordinaire.

(2) La nécessité de ce compte-courant est reconnue par beaucoup d'auteurs. — Cf. Réforme de l'administration des corps de troupe (*Revue d'Infanterie*, 1912, t. I, p. 474).

D'ailleurs, il vient d'être réglementé dans les troupes coloniales : V° R. du 27 avril 1912, art. 129, M. n° 13 (*Registre de comptes-courants avec les unités*), et n° 39 (*Carnet de comptes-courants avec le trésorier*).

trative adressée tous les quinze jours au trésorier comporte deux talons détachables (1) et présentant, l'un pour la solde, l'autre pour l'alimentation (2), le décompte des allocations dues à l'unité d'après les effectifs constatés par la situation : ces talons, revêtus de l'acquit des commandants d'unités (3), justifient la sortie des fonds de la caisse du corps. Ils sont portés en recette au compte courant de l'unité : en même temps sont inscrites en dépense sur ce compte les sommes retenues par le trésorier pour payer les denrées livrées par les fournisseurs ou par l'Etat. La remise de la solde aux ayants-droit est constatée dans des feuilles d'émargement qui, après enregistrement au compte de liquidation de la solde dont nous allons parler, sont remises au trésorier et annexées au bon de perception : la différence entre les sommes perçues par le commandant d'unité et celles qu'il a employées (4) est immédiatement régularisée et, perceptions supplémentaires ou reversements à la caisse du corps, sont inscrits au carnet de compte-courant.

b). « Comptes de liquidation ou de revue » (5). —

---

(1) Ces deux talons constituent des bons de perception analogues à la feuille de prêt actuelle; ils doivent être distincts pour la solde et l'alimentation qui font l'objet de chapitres différents du budget et donnent lieu à des justifications et à des comptes séparés.

(2) En cas de route ou de manœuvres, les perceptions peuvent être effectuées d'avance et plus fréquemment si c'est nécessaire : le bon sera réservé alors pour les perceptions normales de la quinzaine et pour les autres les bons seront établis à la main. La révision trimestrielle ramènera les perceptions dans les limites des droits.

(3) Sur l'emploi de ces bons détachés Cf. Réforme de l'administration des corps de troupe. *Op. cit.* (*Revue d'infanterie*, 1912, T. II).

(4) C'est le compte d'emploi du prêt établi dans les troupes coloniales. — Cf. R. du 27 avril 1912, fasc. 6 de la troisième partie du Registre de comptabilité.

(5) Ces comptes remplacent les états comparatifs actuels.

Pour la raison déjà donnée, la masse générale d'entretien ne donne pas lieu à l'établissement de comptes de cette nature qui concernent seulement la solde et l'alimentation.

Le compte de liquidation de la solde constitue le deuxième fascicule de la deuxième partie du Registre de comptabilité de l'unité ; ce compte est trimestriel et fait ressortir les droits, les perceptions et les paiements. La base des droits se trouve dans les situations administratives de quinzaine, enregistrées sur le compte en ce qui concerne le nombre total de journées par grade, emploi ou catégoroies de solde des militaires présents pendant la quinzaine; les six enregistrements du trimestre sont totalisés et le décompte est fait des sommes dues à l'unité. Les perceptions résultent des inscriptions faites au compte courant. Quant aux paiements, ils sont enregistrés sur le compte de liquidation aussitôt après l'arrêté de chaque feuille d'émargement. Il doit y avoir identité entre ces trois catégories de renseignements. Le compte est adressé au trésorier du corps, qui a déjà les pièces justificatives : situations administratives, bons de perception, feuilles d'émargement.

Le compte de liquidation des allocations d'alimentation constitue le troisième fascicule de la deuxième partie du Registre de comptabilité : il est également trimestriel. Mais, en raison du caractère forfaitaire de ces fonds, il fait ressortir seulement les droits et les perceptions : les droits sont déterminés, comme pour la solde, d'après les effectifs indiqués par les situations administratives de quinzaine ; les perceptions résultent de la totalisation des inscriptions faites au carnet de comptes-courants. Il doit y avoir égalité entre ces deux éléments. Le compte est transmis au trésorier.

c) « Comptes de gestion manutentionnaire ». — Un

tel compte n'est pas nécessaire pour la solde, les opérations de recette et de dépense ayant lieu simultanément : le commandant d'unité distribue, en effet, les fonds dès qu'il les a reçus du trésorier. La même remarque s'applique, à plus forte raison, à la masse générale dont les fonds sont toujours conservés dans la caisse du corps.

Il n'est tenu de compte de gestion manutentionnaire que pour les allocations d'alimentation : c'est le livret d'ordinaire qui en tient lieu actuellement. Ce document doit être conservé : mais il convient de le simplifier et d'en modifier la contexture pour la rapprocher du modèle prévu pour le temps de guerre ; enfin, il faut en faire un compte trimestriel constituant un fascicule, le quatrième de la deuxième partie du Registre de comptabilité.

Les opérations sont présentées par période de prêt, c'est-à-dire par quinzaine. Au chapitre des recettes sont totalisées : 1° les perceptions faites à la caisse du corps d'après le compte-courant ; 2° les versements faits à l'ordinaire par les militaires qui n'y vivent pas normalement, mais y prennent le café ; 3° l'excédent de recettes de la quinzaine précédente. Sur une page en regard sont inscrites : 1° les retenues faites au commandant d'unité par le trésorier pour paiement des denrées fournies par la commission des ordinaires, retenues mentionnées sur le compte courant ; 2° les dépenses faites et payées directement par le commandant d'unité qui fait émarger chaque fournisseur sur le compte ; 3° les allocations d'alimentation remises aux militaires ne vivant pas à l'ordinaire (1) contre émargement sur une feuille

(1) L'émargement est donné par chaque ayant-droit pour les militaires vivant isolément (mariés, par exemple); par le cantinier ou le gérant du mess pour les militaires vivant à la cantine ou au mess.

spéciale annexée au compte. Les recettes et les dépenses sont totalisées et comparées : la différence donne les économies réalisées dont le montant ne peut être conservé par le capitaine que jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par le chef de corps (1);l'excédent est déposé dans la caisse du trésorier et l'opération de dépôt est enregistrée au compte courant.

En fin de trimestre, le compte est retiré du Registre de comptabilité et conservé par le commandant d'unité jusqu'en fin d'année : à ce moment, il est adressé au trésorier à l'appui du compte de gestion administrative qu'il sert à établir.

d) « Compte de gestion administrative » (2). — Seules les allocations forfaitaires donnent lieu à l'établissement de comptes de cette nature destinés à permettre d'apprécier la régularité et la moralité de la gestion ; les autorités auront donc à en établir pour l'emploi des allocations d'alimentation et de masse. Ces comptes doivent être annuels : une période plus courte ne permet pas aux administrateurs de donner la mesure de leurs qualités.

Le compte de gestion adminsitrative de l'ordinaire (3) consiste dans la récapitulation et la classification méthodiques des recettes et des dépenses, totalisées dans les arrêtés de quinzaine des comptes de gestion manutentionnaire. L'avoir en fin d'années ressort de la balance.

Le compte de gestion administrative de la masse d'entretien est établi d'après les mêmes règles ; toutefois, il

---

(1) Généralement c'est à 100 francs qu'est fixé le maximum.

(2) Ces comptes remplacent les comptes d'emploi des masses dont ils conservent le caractère.

(3) Actuellement, les fonds de l'ordinaire, considérés comme deniers privés, ne donnent lieu à l'établissement d'aucun compte d'emploi ; leur assimilation aux fonds des masses les soumet aux mêmes règles que ceux-ci.

n'y a pas de recettes proprement dites au titre de cette masse, mais un crédit déterminé trimestriellement, d'après l'effectif en hommes, pour les primes, et, d'après l'effectif en chevaux, pour le produit de la vente des fumiers. De plus, au compte est annexé un inventaire estimatif indiquant la valeur des matières et objets de consommation achetés au compte de la masse et existant au 31 décembre. Enfin, les dépenses inscrites sur le compte sont justifiées par les pièces régulières remises par le commandant d'unité au trésorier du corps chargé de payer les créanciers.

Ces deux comptes, qui constituent les cinquième et sixième fascicules de la deuxième partie du Registre de comptabilité, sont remis au trésorier : à l'appui de celui qui concerne l'alimentation sont placés les comptes trimestriels de gestion manutentionnaire.

§ 3. — Abonnements en crédit

Nous savons que ces abonnements s'appliquent à des fournitures de matériel ou d'effets et à des travaux d'entretien importants incombant à l'administration militaire qui y pourvoit soit directement soit par des marchés.

Pièces justificatives. — L'unité ne fera jamais de recettes (1) ; par contre, elle engagera des dépenses à imputer sur le crédit d'abonnement. Il en sera ainsi toutes

(1) Les seules recettes à prévoir consisteraient dans les allocations de chauffage et d'éclairage destinées aux militaires logés en ville : mais dans ce cas le capitaine percevrait les sommes nécessaires à la caisse du trésorier et les remettrait immédiatement aux ayants-droit tenus d'émarger sur un état spécial enregistré au compte de l'abonnement concernant le chauffage ; en raison de la succession rapide des opérations de perception et de paiement, il n'est pas nécessaire de prévoir d'autres inscriptions que celles qui seraient faites au carnet de compte-courant.

les fois qu'elle recevra du magasin du corps du matériel, des effets ou du combustible compris sur des bons décomptés; de même, lorsque l'unité fera effectuer des travaux d'entretien par les entrepreneurs ou les maîtres-ouvriers tenus d'établir les factures ou les mémoires prouvant leur créance ; de même, enfin, lorsqu'elle percevra des vivres ou des fourrages.

Ecritures et comptes. — Toutes les opérations relatives aux abonnements en crédit donnent lieu à l'établissement d'un seul document comparable aux comptes de liquidation ou de revue.

Ce document constitue la troisième partie du Registre de comptabilité, divisée en autant de fascicules qu'il y a d'abonnements en crédit : vivres, fourrages, habillement, harnachement, chauffage, couchage, armement.

Chaque fascicule, ouvert au commencement de l'année, fait ressortir : 1° le crédit, déterminé tous les trois mois ; 2° le débit, constitué par l'enregistrement des bons décomptés, factures, mémoires et bons de perception de vivres et de fourrages.

La balance annuelle fait ressortir la situation de l'unité et sa part dans la constitution du fonds d'économie.

§ 4. — Matériel.

Le matériel comprend celui qui appartient à l'Etat (qu'il soit ou non soumis à l'abonnement) et celui qui est acheté sur les fonds de la masse.

Pièces justificatives. — Les mouvements de matériel ont toujours lieu entre le magasin du corps et l'unité : ils sont justifiés par des bons extraits de carnets à souche et servant indistinctement pour les distributions et les réintégrations (1). Pour le matériel soumis à l'abon-

(1) Cf. Réforme de l'administration des corps de troupe. *Op. cit.*

nement (en crédit ou en argent), les mouvements concernant les déclassements et les mises hors de service ne doivent donner lieu à l'établissement d'aucune pièce justificative.

Ecritures. — Les écritures sont résumées dans la quatrième partie du Registre de comptabilité, divisée en trois fascicules consacrés : le premier au matériel non soumis à l'abonnement; le second au matériel soumis à l'abonnement; le troisième aux matières et objets de consommation courante au compte de la masse. Chaque fascicule contient autant de subdivisions qu'il y a de catégories de matériel appartenant à des services différents : on y enregistre les entrées et les sorties.

Comptes. — Il n'est pas établi, à proprement parler, de comptes du matériel permettant de suivre les entrées et les sorties. Tous les ans, le commandant d'unité dresse simplement des inventaires, distincts par nomenclature de matériel et faisant ressortir, pour chaque objet, les quantités existant au 31 décembre et leur valeur. Ces inventaires sont transmis à l'officier chargé du matériel.

*
* *

Les écritures et les comptes de l'unité se résument dans la tenue d'un Registre de comptabilité divisé en quatre parties principales correspondant aux effectifs, aux deniers, aux abonnements en crédit et au matériel (1). Si le nombre des fascicules de ce registre paraît

---

(*Revue d'Infanterie*, 1912, t. II, p. 89). — Le carnet de bons à souches est en usage dans les troupes faisant partie d'un corps expéditionnaire (B. O. E. M., vol, 1 *ter*).

(1) Ce registre de comptabilité se présente avec la physionomie suivante :

Première partie. — Effectifs. — Un seul fascicule (trimestriel, conservé par l'unité).

assez élevé, il faut remarquer que chacun d'eux est peu volumineux.

Par l'assemblage méthodique des fascicules, le Registre de comptabilité permet de suivre très facilement les opérations de l'unité qui, actuellement, sont enregistrées dans la feuille de journées, le livret d'ordinaire, le registre des entrées et sorties et le Registre de comptabilité; de plus, les mouvements de deniers sont centralisés dans un seul document le compte-courant qui tient lieu de pièce justificative pour certaines recettes et dépenses.

Enfin, cette comptabilité présente l'avantage de s'adapter *très* facilement au temps de guerre; à ce moment les cinquième et sixième fascicules de la deuxième partie seront tenus par le bureau de comptabilité du corps; toute la troisième partie et les deuxième et troisième fascicules de la quatrième partie disparaîtront. Le seul changement à prévoir consiste dans des suppressions et non pas dans l'utilisation de documents nouveaux : il est

---

2e partie. — Deniers :

1er fascicule. — Compte-courant avec le trésorier (annuel);

2e fascicule. — Compte de liquidation de la solde (trimestriel);

3e fascicule. — Compte de liquidation de l'alimentation (trimestriel);

4e fascicule. — Compte de gestion manutentionnaire de l'alimentation (trimestriel);

5° Compte de gestion administrative de l'alimentation (annuel);

6e fascicule. — Compte de gestion administrative de la masse d'entretien (annuel)..

3° Partie. — Abonnement en crédit. — Un fascicule distinct par abonnement en crédit.

4° Partie. — Matériel :

1er fascicule. — Matériel non soumis à l'abonnement;

2e fascicule. — Matériel soumis à l'abonnement;

3e fascicule. — Matériel de la masse d'entretien.

Avec l'organisation des unités par bataillon, groupe ou demi-régiment, la comptabilité se trouve très réduite et l'officier adjoint au commandant d'unité pour l'administration sera chargé de la tenir.

certain que les commandants d'unités ne s'en plaindront pas.

SECTION III

La comptabilité du corps.

La comptabilité du corps a un double but : prouver et enregistrer les opérations effectuées directement par les comptables, trésorier et officier chargés du matériel; centraliser les comptabilités des unités administratives.

Nous avons déjà indiqué l'objet et les règles d'établissement de la plupart des documents et registres à tenir par le corps : aussi notre exposé se bornera à une simple synthèse des dispositions connues.

§ 1. — Effectifs

Pièces justificatives. — Nous n'avons rien à ajouter à ce que nous avons dit à propos de la comptabilité des unités administratives.

Ecritures. — Le trésorier tient une feuille de journées où sont inscrits nominativement tous les militaires (officiers et hommes de troupe) recevant les allocations de solde directement par ses soins ; les mutations y sont enregistrées au jour le jour.

Le 16 et le premier jour de chaque mois, il reçoit des commandants d'unités les situations administratives qu'il conserve après les avoir soumises à la vérification et à l'arrêté du sous-intendant militaire.

Compte. — En fin de trimestre, le trésorier établit un compte numérique de l'effectif d'après les renseignements donnés par la feuille de journées nominative et par les situations administratives de quinzaine remises

par les unités. Ce compte est destiné à être transmis au sous-intendant militaire à l'appui des comptes de liquidation.

§ 2. — Deniers.

Pièces justificatives. — Les recettes sont justifiées : par les inscriptions faites sur le livret de solde (1), par les agents des finances au moment des perceptions au Trésor ; par les inscriptions au registre des comptes-courants avec les unités, pour les versements effectués par les commandants de ces unités, qui en certifient la réalité en même temps que le trésorier; par les souches du carnet de quittances (2), pour tout versement effectué par une autre personne (dépôts de cautionnements, remboursement de trop-payés, paiement des sommes dues par le titulaire du marché pour l'enlèvement des fumiers).

Quant aux dépenses, elles sont justifiées : par des pièces régulières constatant les droits acquis, les fournitures faites ou les travaux exécutés ; par les récépissés

---

(1) Ce livret, annuel, est présenté par le trésorier du corps à l'agent des finances toutes les fois que des sommes sont perçues au Trésor : les inscriptions faites par l'agent des finances remplacent la souche de la quittance représentée par le mandat présenté à l'encaissement.

(2) Ce carnet à souche existe dans les troupes coloniales : R. du 27 avril 1912, art. 42, Mle n° 15. — On ne s'explique pas que cette mesure ne soit pas appliquée dans les troupes métropolitaines. Lorsqu'une personne, autre qu'un commandant d'unité administrative, effectue un versement dans la caisse du corps, elle ne reçoit aucun titre lui permettant de prouver ce versement; la seule pièce établie est conservée par le trésorier pour justifier la recette et si elle s'égare, il ne restera pas d'autre preuve. Cette façon de procéder, qui peut être préjudiciable aux personnes, est, en outre, contraire à la règle en vertu de laquelle tout versement dans une caisse publique doit donner lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon libératoire (D. 31 mai 1862, art. 312).

délivrés par les agents des finances pour tout versement ou dépôt au Trésor.

Ecritures. — Les opérations de recettes et de dépenses sont enregistrées sur le Registre journal des recettes et des dépenses complété par le Registre de comptes-courants avec les unités administratives et les détachements (1).

Comptes. — a) « Les comptes de recettes » ont été décrits en étudiant la procédure à employer par le corps pour percevoir les allocations de solde, d'alimentation, de masses, de frais de déplacement, et les sommes destinées à alimenter le fonds d'économie.

b) « Les comptes de liquidation » sont établis pour la solde, l'alimentation, et la masse générale d'entretien dans les conditions déjà indiquées. Ces comptes, établis trimestriellement, sont présentés ensemble au sous-intendant militaire, qui reçoit en même temps le compte de l'effectif.

c) « Le compte de gestion manutentionnaire » est le Registre de centralisation complété par le Registre des fonds divers : il centralise, en les présentant par nature de fonds et par trimestre d'exercice, toutes les opérations en deniers du corps faites par la portion centrale et par les détachements. Ce Registre constitue donc une sorte de grand-livre permettant de juger la sincérité des comptes de liquidation et de gestion administrative dont il reproduit les renseignements sous une forme différente et plus succincte (2).

---

(1) Ce registre est la contre-partie des comptes-courants tenus dans les unités; il existe dans les troupes coloniales, R. 27 avril 1912, art. 129, Mle 13.

(2) Ce registre aura désormais le seul caractère qui découle de sa désignation: il centralisera les opérations du corps. — Il ne sera plus nécessaire de procéder à des comparaisons entre les crédits, les recettes et les dépenses pour la solde, puisque ces rap-

d) « Les comptes de gestion administrative » sont annuels.

Celui qui concerne l'alimentation se borne à récapituler les comptes établis par les unités.

Pour la masse générale d'entretien le trésorier établit un compte particulier concernant la gestion de la portion de la masse administrée par le chef de corps ; le compte général récapitule ce compte particulier et ceux des unités.

Le fonds d'économie étant entièrement géré par le colonel, le compte est établi par le trésorier dans les conditions que nous avons indiquées.

Tous ces comptes sont adressés au contrôleur local ; ils sont accompagnés des documents élémentaires qui ont servi à les établir et des pièces justificatives.

Après vérification les comptes seuls sont adressés au Ministre par l'intermédiaire du général commandant le corps d'armée.

§ 3. — Abonnements en crédit

Pièces justificatives.— Il n'y a pas de recettes à prévoir ; celles qui pourraient être faites consisteraient en avances dont l'emploi serait justifié dans les conditions indiquées à propos de la comptabilité en deniers.

Les dépenses comprennent toutes les sommes à imputer au débit de chaque abonnement. Elles sont justifiées : 1° par les duplicata de facture et les bons totaux de vivres et de fourrages, pour les livraisons faites par l'administration militaire ; 2° par les talons des factures

---

prochement seront faits dans le compte de liquidation de la solde : la même remarque s'applique aux allocations d'alimentation et de masses. — En fin d'année la récapitulation générale des résultats des quatre trimestres continuera à être adressée au Ministre (B. O. E. M., vol. 1).

d'achat pour le matériel, les effets et le combustible que le corps s'est procuré dans le commerce pour le compte de l'Etat ; 3° par une expédition des factures, mémoires, quittances des fournisseurs chargés des travaux d'entretien.

Ecritures et comptes. — Chaque abonnement en crédit donne lieu à l'établissement d'un seul document dont nous avons déjà donné la description (1).

§ 4. — Matériel.

Nous allons retrouver les trois catégories de matériel comme dans les unités.

Pièces justificatives. — Pour le matériel en magasin, toute entrée et toute sortie doivent être justifiées dans les conditions indiquées par le règlement sur la comptabilité-matières.

Pour le matériel en service, les justifications consistent dans les bons de distribution et de réintégration établis par les unités ; quant aux autres détenteurs de matériel (officiers chargés des écoles, de l'infirmerie, de la musique, etc.), ils tiennent des carnets-inventaires où sont enregistrés les mouvements d'entrée et de sortie dont la réalité est certifiée contradictoirement par eux et par l'officier chargé du matériel.

Ecritures. — Pour le matériel en magasin, il est tenu un Registre des entrées et des sorties et un Registre de comptes-courants avec les détachements ou annexes.

Le matériel en service est enregistré, dès sa sortie du magasin, sur un Registre des entrées et sorties : si ce matériel est remis à un commandant d'unité administrative, il est porté en sortie sur ce registre, le mouvement

---

(1) *Supra*, chapitre II, section II, § 4.

étant justifié par un bon de distribution ; s'il est destiné à un service général du corps, il est inscrit sur un registre-inventaire dont la contre-partie est constituée par les carnets-inventaires tenus par les détenteurs.

Le matériel de la masse est inscrit sur un carnet auxiliaire d'entrée et de sortie.

Comptes. — Comme nous l'avons déjà indiqué, il n'est établi de comptes de gestion manutentionnaire que pour le matériel en magasin.

Pour le matériel en service, le Ministre reçoit simplement des inventaires annuels décomptés, récapitulant les inventaires des unités et le Registre inventaire de l'officier chargé du matériel.

Enfin, pour la masse d'entretien on annexe au compte de gestion administrative un inventaire récapitulant les renseignements donnés par les inventaires des unités et par le Carnet auxiliaire de l'officier comptable du matériel.

*
* *

Tel est, succinctement décrit, le système de comptabilité que nous proposons.

Ses traits caractéristiques peuvent être résumés ainsi :

Les pièces justificatives et les comptes présentent le caractère de sincérité que réclame leur importance : les uns et les autres reçoivent une destination conforme aux règles de la comptabilité publique.

Les écritures, simples documents d'ordre et d'enregistrement sans réel caractère comptable, sont réduites au strict indispensable.

L'organisation symétrique de la comptabilité des unités et des corps permet de passer facilement de l'une

à l'autre, des documents similaires donnant la contre-partie des diverses opérations ; en outre, cette disposition donne aux administrateurs et aux comptables des unités, le moyen de se préparer à remplir éventuellement les mêmes fonctions pour l'ensemble du corps.

Enfin, le système est assez simple pour être appliqué même en campagne, sans autres modifications que des suppressions de documents dont l'établissement devient inutile, les abonnements en crédit cessant de fonctionner. Ajoutons en outre, que cette simplicité se trouve accrue du fait de la réduction du nombre des unités administratives.

CHAPITRE IV

La surveillance et le contrôle de l'action administrative

Nous avons vu comment, en voulant sauvegarder le principe de la subordination de l'administration au commandement, le législateur de 1882 a supprimé, en fait, tout contrôle local sur l'administration des corps de troupe.

Une telle situation n'est pas sans danger : c'est pourquoi les Ministres ont essayé de suppléer aux lacunes de la loi en confiant aux fonctionaires de l'Intendance des attributions nombreuses leur permettant de contrôler l'action des administrateurs régimentaires.

Mais ces attributions sont fixées par des règlements et des instructions qui méconnaissent parfois l'esprit de la loi ; cette origine donne aux pouvoirs de l'Intendance un caractère de faiblesse et de précarité qui nuit à leur efficacité.

Aussi n'est-il pas surprenant que certains membres du Parlement aient cherché à remédier à cet état de choses. Nous allons examiner les projets de réforme qui ont été proposés ; nous indiquerons ensuite la solution qui nous paraît susceptible d'être adoptée.

SECTION I

Les projets de réforme soumis au Parlement

La question de la suppression des Conseils d'administration des corps de troupe entraîne la révision du Titre IV de la loi du 16 mars 1882, dans lequel sont définis les pouvoirs de l'Intendance.

Le Sénat, saisi d'une proposition de loi à ce sujet (1), s'était borné à modifier les articles de ce titre relatifs à l'organisation administrative des corps de troupe ; l'article 23, concernant le rôle de l'Intendance, était devenu, sans changement notable de rédaction, l'article 24 ainsi conçu :

« Les *dépenses* en deniers et en matières effectuées sur la caisse ou les magasins du corps (des formations considérées comme tels et des détachements) (2) sont *vérifiées* et *régularisées* dans les formes voulues par le service de l'intendance. »

A la Chambre des députés cet article fut modifié et remplacé par le suivant :

« Les *opérations* concernant l'administration des corps de troupe, des établissements et formations considérés comme tels et des détachements, sont *surveillées* et *régularisées* dans les formes voulues par le service de l'Intendance. »

Saisi de nouveau, le Sénat consentit bien à étendre le rôle de l'Intendance, à toutes « les opérations » administratives du corps et non pas seulement aux « dépen-

---

(1) *Supra*, même titre, chap. I. — Proposition de loi rapportée par M. le sénateur Gervais. *Op. cit.*, *J. O.*, 13 mai 1911.

(2) Ce complément a été ajouté au texte de 1882 ; en outre, dans ce texte, on a supprimé cette précision « en vertu des décisions du Conseil d'administration », qui n'était plus nécessaire.

ses » — c'était un progrès — mais il se refusa à donner au sous-intendant militaire un droit de surveillance.

La proposition de loi revint à la Chambre et la Commission de l'armée de cette assemblée se mit à la recherche d'un texte transactionnel : aucune solution définitive n'est encore intervenue.

Ainsi, le désaccord entre les deux Chambres réside uniquement dans un mot, *surveiller*, dont le sens n'est pas compris de la même façon par tout le monde.

Le Sénat — suivant l'inspiration du Président de la Commission de l'armée, M. de Freycinet, qui fut le rapporteur de la loi du 16 mars 1882 — voit dans la surveillance le pouvoir, pour celui qui en est chargé, d'intervenir dans les actes d'administration pour les ordonner, les modifier ou les annuler ; c'est donc quelque chose de plus que le contrôle puisque celui-ci « ne prescrit jamais » (1). On comprend, dès lors, pourquoi cette assemblée refuse d'introduire ce mot dans la proposition de loi : charger l'Intendance de « surveiller » l'administration des corps de troupe, ce serait faire revivre cette tutelle contre laquelle on a tant protesté autrefois et que les législateurs de 1873 et de 1882 se sont attachés à supprimer (2) ; ce serait replacer le commandement dans un état d'infériorité vis-à-vis de l'Intendance (3).

---

(1) V. *Supra*, première partie, titre IV, chap. II, section III, Rôle du contrôle.

(2) V. Conclusion du rapport de M. de Freycinet, *J. O.*, du 14 septembre 1876, citée, première partie, titre IV, chap. I, section III, § 2.

(3) V. *La Défense nationale*, du 26 février 1913 : La suppression des Conseils d'administration ; un écho de la commission de l'armée : « Sans en avoir l'air, c'est une grave question de principe que celle qui est soulevée par le conflit d'apparence banale entre les mots « surveillance » et « vérification »... Le mot surveillance, implique pour le commandement, vis-à-vis de l'intendance, une infériorité indiscutable, dont les effets seraient désas-

Est-ce à dire que tel est le but poursuivi par les députés qui persistent à vouloir confier la « surveillance » à l'Intendance ? Nous ne le croyons pas, car le principe de la subordination de l'administration au commandement est considéré unanimement aujourd'hui comme une vérité indiscutable ; il s'impose à tout le monde par la nécessité de laisser au chef militaire l'indépendance qu'exige le succès d'opérations que seul il peut ordonner et dont il est seul responsable. D'ailleurs, le rapporteur de la proposition de loi à la Chambre s'est défendu de vouloir attaquer ce principe : « La surveillance telle que je la comprends, dit-il, ne porte aucun préjudice à l'autorité du commandement. Loin de là, même je suis persuadé que cette surveillance rendrait au commandement d'inappréciables services en l'empêchant de par trop s'enlizer dans un tas de petits bourbiers plus traîtres les uns que les autres (1). » Cette déclaration est confirmée par le texte que le rapporteur a soumis à la commission de l'armée :

« Les opérations concernant l'administration des corps de troupe, des établissements et formations considérés comme tels sont *surveillées*, vérifiées et régularisées dans les formes voulues par le service de l'Intndance *placé sous les ordres du général commandant le corps d'armée, responsable de l'administration dans son corps d'armée.* »

Cette dernière affirmation, simple rappel d'un prin-

---

treux. Non, mais voyez-vous les colonels ne pouvant plus donner un ordre à leurs officiers comptables sans que cet ordre ait été « vu et approuvé » par l'Intendance. »

(1) V. *La Défense nationale* du 22 mars 1913 : La suppression des Conseils d'administration ; ce que dit M. Albert Noël, député de la Meuse, membre de la commission de l'armée et rapporteur du projet de loi.

cipe déjà inscrit dans la même loi (1), est-elle de nature à vaincre les résistances du Sénat ? C'est douteux car cette résistance peut s'appuyer sur de solides raisons tirées de la loi elle-même.

Dans les services administratifs, en effet, les directeurs exercent (2) une « surveillance permanente » sur toutes les opérations du personnel de leur service : mais le personnel de gestion est « soumis » à la direction (3). Si donc le législateur de 1882 n'a pas donné de définition précise du mot « surveillance », ses intentions ressortent néanmoins très nettement de la combinaison des deux articles de la loi et on peut dire que dans sa pensée la surveillance implique, pour le surveillant un droit de commandement et, pour le surveillé, un devoir de soumission (4). Dès lors, en insérant ce mot dans un autre article de la loi on doit lui conserver ce même sens : employé notamment pour synthétiser l'action de l'Intendance à l'égard des corps de troupe, il signifiera que ceux-ci seront « soumis » au sous-intendant militaire comme un gestionnaire est « soumis » à ce fonctionnaire.

C'est inadmissible ; aussi doit-on chercher sous une autre forme la solution de la question.

SECTION II

Comment devrait être modifiée la loi du 16 mars 1882.

Quel but nous proposons-nous ? Organiser un con-

---

(1) L. 16 mars 1882, art. 9, troisième alinéa.

(2) L. 16 mars 1882, art. 6.

(3) L. 16 mars 1882, art. 4.

(4) V. L'opinion du duc d'Harcourt, à ce sujet : *Supra*, première partie, titre IV, chapitre II, section IV, § 1.

trôle local efficace exerçant son action sur les corps de troupe sans porter atteinte aux prérogatives du commandement.

Nous devons donc conserver aux Généraux la surveillance administrative avec tous ses attributs : tutelle, contrôle et vérification des comptes (1). C'est un pouvoir que la loi leur confère et qu'ils exercent librement aussi bien sur les corps de troupe que sur les services. Mais si, pour ces derniers, la loi a placé, entre les généraux et les gestionnaires, des directeurs chargés de surveiller les gestions sous l'autorité des commandants de corps d'armée, nous savons, par contre, qu'il n'existe pas d'intermédiaire entre le commandement et les corps de troupe. Il s'ensuit que le général doit exercer lui-même la surveillance de l'administration régimentaire : or, si la chose paraît facile en ce qui concerne les ordres à donner, les décisions à prendre, tous actes rentrant dans l'exercice du droit de tutelle, nous avons signalé les difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de contrôler la gestion des corps et de vérifier leurs comptes.

Dès lors, n'est-il pas possible, tout en conservant au commandant de corps d'armée la plénitude de ses droits, de lui adjoindre un personnel compétent chargé d'exercer en son nom une partie de ces droits ? Les cas sont assez nombreux où le contrôle, aussi bien que la vérification des comptes, sont confiés à des personnels agissant comme délégués d'une autorité chargée de la surveillance administrative (2), sans que cette autorité voie

---

(1) Ce sont, en effet, ces droits qui sont contenus dans la surveillance : nous l'avons démontré en analysant les pouvoirs de directeurs de service (art. 3 et 6 de la loi du 16 mars 1882). V. *Supra*, première partie, titre IV, chap. II, section IV, § 1.

(2) Ainsi la Cour des comptes vérifie les comptes des comptables en matières, mais le Ministre a seul qualité pour prendre les décisions que commandent les observations faites ; — de même les

pour cela ses prérogatives diminuées : la tutelle, c'est-à-dire l'autorité réelle, lui est toujours conservée et les délégués n'ont jamais de pouvoir de décision.

Ainsi comprise, la délégation des pouvoirs du commandement se concilierait, sans difficulté, avec le principe de la subordination des administrateurs : ceux-ci contrôleraient et vérifieraient, mais les Généraux décideraient.

D'ailleurs, le législateur de 1882 a admis la possibilité d'une délégation de ce genre en confiant au sous-intendant militaire la « vérification des dépenses du corps de troupe » : ces fonctionnaires agissent alors en vertu de leur pouvoir propre, mais si une difficulté surgit, à cette occasion, entre le corps et eux, le commandement est saisi et prononce ou en réfère au Ministre (1).

Pourquoi ne pas étendre ces dispositions aux opérations de contrôle ? Sans doute la réglementation actuelle est entrée dans cette voie, en permettant aux Généraux de déléguer aux fonctionnaires de l'Intendance leurs pouvoirs de « surveillance administrative (2) ». Mais cela ne suffit pas, il faut que, pour le contrôle comme pour la vérification des comptes, le sous-intendant militaire tienne ses pouvoirs de la loi.

Il y a, à cela, deux raisons :

1° D'abord, il existe un principe de droit public en vertu duquel la fonction ne se délègue pas (3) : un fonctionnaire n'a pas qualité pour se substituer un délégué, ce droit ne peut appartenir qu'à l'autorité qui a créé la fonction et en a déterminé l'objet. Or, c'est la loi qui

---

contrôleurs agissent comme délégués du Ministre, mais ils ne prescrivent jamais.

(1) D. 10 février 1890, et I. 23 mars 1897, art. 12.

(2) D. 20 mars 1906, art. 177.

(3) Cf. G. Jèze. *Eléments de droit public et administratif*, 1910, p. 80.

investit les généraux de la surveillance administrative : la loi seule peut indiquer les conditions dans lesquelles ce droit de surveillance sera délégué (1).

2° En outre, la délégation, telle que l'a prévue le décret de 1906 (2), dépend essentiellement des Généraux qui en limitent et l'étendue et la durée. Il s'ensuit que, le plus souvent, les fonctionnaires de l'Intendance sont chargés de simples missions temporaires ayant pour objet un point particulier de la gestion du corps. Ces missions sont rares ou très fréquentes au gré du commandement et on peut dire que tout changement de chef entraîne une pratique différente. Or, pour être efficace, le contrôle local doit être permanent et s'appliquer à l'ensemble des opérations de la gestion.

Ainsi donc, l'analyse des droits que renferme la surveillance administrative nous a conduit à constater que, pour compléter l'œuvre du législateur, il suffit de confier le *contrôle* et non la surveillance de l'administration des corps de troupe à un personnel agissant au nom du commandement.

Ensuite, la nécessité de respecter un principe de droit public et le souci de donner à ce contrôle le maximum d'efficacité, nous ont amené à conclure qu'il doit être *organisé par la loi.*

Ce sont des considérations semblables qui ont dû, sans doute, guider le rapporteur de la loi actuellement soumise à la Commission de l'Armée de la Chambre, lorsqu'il a proposé la nouvelle rédaction de l'article 24 (3) ; on peut, tout au moins, le déduire du com-

---

(1) C'est ainsi qu'on l'a compris pour la vérification des comptes; c'est ainsi également qu'on l'a admis en organisant, dans la loi, le contrôle général exercé au nom du Ministre.

(2) D. 20 mars 1906, art. 177.

(3) V. le texte de cet article cité plus haut même chapitre, section I.

mentaire qu'il en a donné en expliquant comment s'exercerait la « surveillance » de l'Intendance (1)) : « C'est une surveillance sans délégation qui n'entrave en rien l'initiative des commandants d'unités, auxquels elle ne fait que donner des conseils. Cette surveillance qui s'étendrait aux détails les plus modestes de l'administration, qui s'exercerait à l'improviste et sans le moindre apparat dans chaque unité administrative des corps de troupe, donnerait simplement lieu à des rapports, lesquels ne seraient pas, comme avant la loi de 1882, envoyés directement au Ministère, mais aboutiraient, tout bonnement, sur le bureau du supérieur hiérarchique (colonel ou général de brigade), de l'officier dont l'administration viendrait d'être étudiée (2). »

Mais ces explications, pas plus d'ailleurs que l'affirmation renouvelée de la subordination de l'Intendance au Général commandant le corps d'armée (3), ne sont de nature, à notre avis, à faire disparaître toute crainte en ce qui concerne l'usage qui peut être fait de ce droit de « surveillance ». Car si certains auteurs militaires (4)

---

(1) V. *La Défense nationale*, du 22 mars 1913: La suppression des Conseils d'administration. — Ce que dit M. Albert Noël, député de la Meuse, membre de la Commission de l'armée, et rapporteur du projet de loi.

(2) Et le rapporteur ajoute: « Ce qui n'empêche que, par ce moyen, nombre de tuiles seraient évitées, comme entre autres, ce trou de 70.000 francs, dont, à Lunéville, on s'aperçoit après le décès d'un sous-officier comptable qu'on se plaisait à citer comme modèle; comme encore le gaspillage colossal que d'aucuns qualifient, non sans exagération, de scandale de l'aviation, etc. »

(3) V. le texte de cet article cité plus haut: même chapitre, section I.

(4) V. *L'armée française; administration*, par l'Intendant général E. Delaperrière, Paris, Lavauzelle, 1901, t. I, p. 285. — C'est parce qu'il donne un sens identique aux mots « surveillance » et « contrôle », que l'auteur est amené à dire que « outre les attributions qui sont communes à tout directeur dans son service, les fonctionnaires de l'Intendance ont encore la surveillance adminis-

ne font aucune différence entre le contrôle et la surveillance administrative, il est possible que cette opinion, malgré l'autorité dont jouissent ses auteurs, ne soit pas partagée par tous les fonctionnaires de l'Intendance, d'autant plus que ceux-ci peuvent trouver dans la loi elle-même des arguments suffisants pour admettre une autre interprétation (1).

Dès lors, la réforme pourrait devenir une source d'abus et de conflits entre les corps et l'Intendance.

De toute nécessité, il ne faut donc pas employer le mot de « surveillance » pour qualifier, dans la proposition de loi, l'action du sous-intendant militaire : seul, celui de « contrôle » convient parce qu'il répond le mieux aux désirs des promoteurs même de la réforme et au rôle que l'Intendance doit réellement avoir.

Il ne reste plus qu'à traduire ces conclusions sous forme d'article destiné à prendre place dans la loi du 16 mars 1882 ; nous proposons la rédaction suivante :

« Le commandement, à tous les degrés, est chargé de la surveillance administrative des corps de troupe caractérisée par un droit de tutelle, de contrôle et de vérification des comptes.

« En outre, toutes les opérations administratives sont contrôlées et tous les comptes sont vérifiés et régularisés par le service de l'Intendance, agissant en vertu

---

trative de certains services dont ils n'ont pas la direction, tels que ceux de la remonte et de la justice militaire, des corps de troupe et établissements considérés comme tels... Cette surveillance s'exerce sur les personnes, sur les deniers et sur les matières par des revues d'effectif, vérifications de caisse et recensements permettant de constater la réalité des faits ». Il n'est donc pas question d'actes d'autorité que pourrait accomplir le fonctionnaire chargé de la surveillance ; il n'agit, en effet, que « sous l'autorité directe du Ministre ou du général commandant de corps d'armée ».

(1) L. 16 mars 1882, art. 3 et 6.

de ses pouvoirs propres, mais sous l'autorité du général commandant le corps d'armée. Dans l'exercice de ces attributions les fonctionnaires de l'Intendance ne peuvent, en aucun cas, donner des ordres ou des autorisations aux administrateurs des corps de troupe ; ils rendent compte de leur mission au commandement qui a seul qualité pour prendre toutes décisions et prescrire toutes mesures que nécessiteraient l'exécution normale du service et les observations ou propositions formulées par l'Intendance. »

« Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements et formations considérés comme corps de troupe et aux détachements. » (1).

---

(1) Il n'est pas dans notre esprit de placer, auprès de chaque corps de troupe, un sous-intendant uniquement occupé à contrôler l'administration de ce corps: ce serait favoriser les abus d'une ingérence continuelle.

Nous estimons que pour organiser efficacement ce contrôle, il suffit de s'inspirer des règles suivies en temps de guerre: dans chaque division d'infanterie un sous-intendant contrôlerait l'administration des quatre régiments; quant aux corps non endivisionnés ils seraient placés sous le contrôle d'un seul sous-intendant (deux, dans les régions où ces éléments sont nombreux), de préférence celui qui sera appelé à diriger la sous-intendance du quartier général en temps de guerre. Enfin les services territoriaux seraient dirigés par un sous-intendant par département (vivres, fourrages, transports, frais de déplacement, isolés, etc...).

C'est donc une réorganisation d'ensemble de l'Intendance qu'il faudrait entreprendre: conçue dans le sens que nous indiquons, elle s'adapterait aux nécessités de la guerre et elle aurait, de plus, l'avantage de placer en tout temps auprès des généraux de division le sous-intendant appelé à les seconder à la mobilisation.

TITRE II

Doit-on donner la personnalité civile aux corps de troupe ?

Des écrits récents, assez nombreux, émanant d'auteurs militaires, préconisent une organisation de l'administration des corps de troupe ayant pour base la personnalité civile de ces groupements.

D'où vient cet enthousiasme subit pour cette forme d'administration ? Peut-être faut-il en chercher la cause dans ce fait que les officiers, plus intimement mêlés qu'autrefois à la vie des individus et des groupes de la nation, se laissent plus facilement influencer par les mouvements d'ordre politique et social : dès lors, le grand développement des personnes morales, depuis la loi du 1er juillet 1901 sur les associations, ne pouvait manquer d'attirer l'attention des milieux militaires où des groupements nombreux se sont constitués en vue d'œuvres de mutualité.

De plus, la loi de 1901, après avoir permis aux individus de s'associer librement, accorde aux associations, en même temps que la personnalité civile, une grande

indépendance dans l'administration de leurs biens : il s'ensuit que l'idée de personnalité civile devient, pour certains esprits, inséparable de celle d'indépendance.

Comme beaucoup d'officiers, sinon tous, se plaignent amèrement de la tutelle, à leur avis insupportable, dans laquelle sont tenus les corps de troupe, il n'est pas surprenant que certains aient cru trouver dans la personnalité civile la forme d'administration qui doit donner aux administrateurs régimentaires une entière liberté en les soustrayant à un contrôle inspiré par la « suspicion » et jugé presque « injurieux ».

Ces idées de réforme sont-elles fondées ? C'est ce que nous allons rechercher en étudiant successivement dans quatre chapitres :

1° La situation juridique des corps de troupe ;

2° Sous quelle forme la personnalité civile pourrait être donnée aux corps ;

3° Comment fonctionne un établissement public ;

4° Comment fonctionnerait le corps de troupe établissement public ; les conclusions qu'on peut tirer de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

Situation juridique des corps de troupe

§ 1. — La situation actuelle est très difficile a définir simplement.

Nous savons combien sont variées les formes dans lesquelles s'exerce l'action des administrateurs du corps; mais nous savons aussi que ces formes d'action ont toutes des caractères distincts que l'on ne trouve pas généralement dans les autres branches de l'administration publique, civile ou militaire.

Ainsi, les corps reçoivent des sommes de l'Etat au titre de la solde sans être soumis aux règles générales de justification des droits et des paiements : on ne peut donc, à ce point de vue, assimiler les administrateurs à des régisseurs d'avances bien que, pour les perceptions au Trésor, ils agissent comme ces derniers. Comment caractériser cette situation ?

Par contre, les corps font parfois des avances à l'Etat, agissant alors comme un entrepreneur à qui l'Administration militaire confie l'exécution d'un service moyennant paiement sur production de titres réguliers. Sans

doute la situation du corps n'est pas la même que celle de l'entrepreneur, car celui-ci cherche à réaliser des bénéfices ; mais peut-on comparer, avec plus de raison, cette situation à celle d'un régisseur d'avances puisque, dans ce cas l'avance est faite non par l'Etat, mais par le corps lui-même ?

La même imprécision se retrouve en ce qui concerne le matériel : détenteur d'approvisionnements appartenant à l'Etat, le corps n'est pas cependant un comptable au sens juridique du mot. Il est plutôt considéré comme un consommateur : ce qu'il perçoit est définitivement sorti des comptes de l'Etat. A peine consent-on à admettre que tout ce qui est ainsi perçu n'est pas immédiatement consommé et qu'il faut tenir compte des existants dans l'évaluation de la richesse mobilière du département de la Guerre ; mais on ne va pas plus loin et la régularité des opérations concernant le matériel échappe aux vérifications de la Cour des comptes

Enfin, le corps reçoit de l'Etat des sommes dont il est chargé d'administrer l'emploi: ce sont les allocations forfaitaires soumises à deux régimes différents. Les ordinaires, considérés, par un simple décret, comme alimentés par des deniers privés, ont une sorte de personnalité civile ; mais si ce caractère leur est reconnu pour agir en justice, il disparaît, le plus souvent, en ce qui concerne l'emploi des économies réalisées. Quant aux masses, elles conservent le caractère de deniers publics, avec cette atténuation cependant que leur emploi n'est pas soumis au contrôle normal des dépenses publiques.

La gestion des ordinaires et des masses rappelle par certains côtés celle des fonds des établissements publics : c'est la même dérogation au principe de l'annalité budgétaire, les économies réalisées étant reportées d'un exercice sur l'autre ; si les corps n'établissent pas de

budget, l'affectation des ressources à des catégories de dépenses prévues à l'avance quant à leur objet peut être considérée comme en tenant lieu ; enfin, comme les administrateurs des établissements publics, les administrateurs des corps restent juges de l'opportunité et de l'importance des dépenses à engager dans les limites de leurs ressources.

Mais, par contre, ni l'ordinaire, ni les masses, ne sont soumis au contrôle et à la vérification imposés aux établissements publics : ils échappent notamment au jugement de la Cour des comptes. Dès lors ces allocations se rapprochent plutôt du forfait ordinaire dans lequel l'abonnataire est dispensé de toute justification d'emploi des sommes perçues. Toutefois, cette situation n'est réellement bien nette qu'en ce qui concerne les allocations d'alimentation : tout contrôle disparaît, en effet, pour ces fonds et les contestations relatives à leur emploi sont de la compétence des tribunaux civils comme le seraient les conflits entre un abonnataire ordinaire et ses propres fournisseurs. Pour les masses, au contraire, l'Etat ne se désintéresse pas tout à fait de leur emploi et les litiges entre le corps et ses fournisseurs sont réservés à la connaissance des tribunaux administratifs.

Que conclure de toutes ces constatations ? Sinon que la situation juridique d'un corps de troupe est tout à fait exceptionnelle : il n'est pas régisseur d'avances, il n'est pas comptable, il n'est pas établissement public, il n'est pas abonnataire, ou plutôt il est tout cela sans l'être car son action revêt tour à tour toutes ces formes mais avec des particularités, des exceptions qui placent le corps dans une situation privilégiée.

C'est un régime spécial, un peu bâtard, qui abonde en dérogations aux règles de la comptabilité publique et

qui est très difficile à définir au double point de vue administratif et juridique.

§ 2. — Il est nécessaire et possible de donner aux corps une situation mieux définie.

Cette situation si mal définie est-elle nécessitée par des considérations d'ordre militaire ou par le désir de simplifier l'administration régimentaire ? Nous avons vu que de telles raisons n'expliquent pas la plupart des particularités constatées : on pourrait même dire que très souvent ces particularités entraînent des résultats contraires.

Est-il possible, dès lors, de substituer à ce régime exceptionnel une organisation plus conforme aux principes administratifs et juridiques. C'est ce que nous nous sommes efforcé de faire en ramenant à trois les formes d'action du corps ; il doit être régisseur d'avances, comptable du matériel et administrateur-abonnataire des fonds des masses.

Comme régisseur d'avances et comptable du matériel sa situation ne doit pas être différente de celle de tout agent ayant cette qualité : même droits, mêmes obligations, même contrôle, telle est la règle à adopter et nous savons que rien ne s'y oppose, aucune complication ne devant en résulter. A ce point de vue, par conséquent, on peut rendre la situation très nette : il n'est pas superflu de remarquer que dans notre essai de réorganisation, c'est avec cette double qualité que le corps agira pour administrer la plus grande partie des allocations.

Nous n'avons maintenu, en effet, le forfait en argent que pour l'alimentation et quelques dépenses d'entretien : et si, en uniformisant les règles applicables à ces abonnements, nous avons obtenu plus de simplicité et de

clarté, nous convenons, bien volontiers, que le caractère exceptionnel de ces fonds n'a pas disparu. La distinction entre deniers privés de l'alimentation et deniers publics des masses n'existe plus, tous sont des deniers de l'Etat ; mais le corps continue à agir parfois comme un abonnataire, parfois comme un administrateur d'établissement public, cette dernière qualité étant surtout prédominante dans l'emploi des fonds d'économie. C'est le seul point sur lequel les réformes proposées s'écartent des règles générales d'administration des ressources publiques; encore avons-nous réduit considérablement l'importance de cette exception en diminuant le domaine d'application des forfaits en argent auxquels nous avons substitué dans une large mesure les abonnements en crédit dont le mécanisme permet de respecter les règles de la comptabilité publique.

Faut-il aller plus loin et donner aux corps de troupe la personnalité civile pour la gestion des allocations forfaitaires ? Le souci des situations juridiques précises, régulières, doit-il conduire à accepter cette forme d'administration avec toutes ses conséquences logiques et naturelles ?

C'est ce que nous devons examiner.

CHAPITRE II

La personnalité civile transformera le corps de troupe en établissement public

§ 1. — Qu'entend-on par personnalité civile (1)?

Les mots « personne morale » ou « personne juridique » désignent un sujet de droits qui n'est pas en même temps un être humain, une personne physique. Le terme « personne civile » est également employé dans ce sens et c'est même la seule de ces diverses expressions que l'on trouve parfois dans les textes. Mais elle ne peut être employée que pour désigner le côté « patrimonial » de la personne morale.

On admet généralement la division des personnes morales en deux grandes catégories: les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé. Ce qui caractérise les premières, c'est qu'elles peuvent avoir à côté des droits privés patrimoniaux des prérogatives de droit public, c'est-à-dire le droit, dans un inté-

(1) Cf. *Personnes morales*, par L. Michoud, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Grenoble: Répertoire de droit administratif, Béquet, t. XXII, deuxième fascicule, p. 166.

rêt collectif, de commander aux membres du groupe et même à des tiers (1).

A côté de ces droits sur les personnes qui n'appartiennent d'ailleurs pleinement qu'à l'Etat, les personnes morales publiques ou privées ont des droits sur les choses ou droits patrimoniaux dans les mêmes conditions que les personnes physiques : cependant elles ne les exercent pas toujours avec la même liberté comme nous aurons l'occasion de le constater.

Les personnes morales sont représentées par des « organes » qui ont des pouvoirs plus étendus que les représentants des personnes physiques et engagent la propre responsabilité de la personne morale. Ces organes sont généralement choisis en toute liberté par les personnes morales privées ; au contraire, l'Etat s'est le plus souvent réservé sur ce choix un certain contrôle, et parfois la nomination même de l'organe, lorsqu'il s'agit de personnes morales publiques.

En résumé, ce qui caractérise toutes les personnes morales, c'est la possession d'un patrioine qui se forme, s'accroît, s'administre comme celui d'une personne physique, mais qui ne se confond pas avec celui des individualités qui composent la personne morale.

---

(1) Théorie très contestée par certains auteurs qui n'admettent la personnalité de l'Etat qu'au point de vue patrimonial et non pas au point de vue du droit de commandement : cf. Berthélemy, *Traité de Droit administratif*, 3e édition, p. 44. — D'autres vont plus loin, car ils nient même la personnalité civile de l'Etat « les droits considérés comme étant ceux des personnes morales étant des droits sans sujets ». Et M. Duguit a transporté cette conception jusque dans la théorie des droits des individus : les droits ne sont plus, dès lors, que des fonctions : Cf. *Etudes de droit public :* 1° *L'Etat, le droit objectif et la loi positive ;* 2° *L'Etat, les gouvernants et les gouvernés.*

§ 2. — Les diverses catégories de personnes morales

Nous avons déjà distingué les personnes morales de droit public et les personnes morales de droiot privé, mais la distinction doit être poussée plus loin car dans chacune de ces catégories il existe diverses modalités.

A. *Personnes morales de droit privé.* — Ces personnes morales comprennent les sociétés et les associations, ces dernières pouvant prendre une forme particulière lorsqu'elles sont reconnues d'utilité publique.

1° Les « sociétés » ont pour but essentiel le partage de bénéfices entre les membres de la société. La jurisprudence a toujours reconnu la personnalité civile aux sociétés commerciales ; elle ne l'a admise que très tard pour les sociétés civiles (1) ;

2° Les « associations proprement dites » poursuivent un but idéal (associations politiques, scientifiques, littéraires, religieuses, etc.), ou sont établies dans l'intérêt de leurs membres, mais sans avoir pour objet le partage de bénéfices (syndicats professionnels, sociétés de secours mutuels, etc.). Depuis la loi du 1er juillet 1901, toute association ayant un but licite peut se constituer librement ; de plus, elle est dotée de la personnalité civile du fait seul de sa déclaration d'existence à la préfecture ou à la sous-préfecture; toutefois, il ne s'agit pas d'une personnalité entière conférant à l'association une pleine capacité ; celle-ci reste subordonnée à la reconnaissance d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'Etat ;

3° Les « associations ou établissements reconnus d'utilité publique » sont des personnes morales privées dont la capacité a été étendue par l'effet d'un décret rendu

(1) Cassation, Req. arrêts des 23 février 1891 et 2 mars 1892.

en Conseil d'Etat. La reconnaissance d'utilité publique n'a plus, comme avant 1901, pour but de conférer la personnalité à des associations qui l'ont de plein droit en vertu de la déclaration qu'elles ont faite : elle donne seulement à l'association une capacité plus grande en lui permettant de recevoir des libéralités.

B. *Personnes morales de droit public.* — On comprend sous cette désignation, d'une part, l'Etat, les départements et les communes, d'autre part, les établissements publics.

1° « L'Etat, les départements et les communes » se distinguent par le caractère général de leur mission administrative. Ils pourvoient, en effet, par leurs services, et pour une circonscription donnée, aux besoins les plus variés et à des besoins qui sont communs à tous les habitants de la circonscription. « Par cela même, ils sont la personnification de la circonscription elle-même en tant qu'elle s'administre, d'autant mieux que leur organisation est à base de suffrage ; à raison de ce fait ils ont de nombreux droits à la puissance publique (1). »

2° Les « établissements publics », au contraire, sont des services publics dotés de la personnalité civile ; ils ne pourvoient qu'à un seul besoin ou tout au plus à quelques besoins qui ne sont pas communs à tous les habitants d'une circonscription. « Par cela même, ils sont, non pas la personnification d'une circonscription administrative, mais seulement celle d'une autorité administrative qui fonctionne dans la circonscription (2). » En d'autres termes, les établissements publics ne sont que des satellites de l'Etat, des départements ou des communes ; la reconnaissance de leur personnalité ci-

(1) V. Hauriou. *Précis de droit adminsitratif et de droit public général*, 5e édition, p. 191.

(2) V. Hauriou. *Op. cit.*, p. 192.

vile est, en principe, réservée au législateur comme constituant un véritable démembrement des services publics.

§ 3. — Le corps doté de la personnalité civile ne peut être qu'un établissement public.

La distinction fondamentale entre les personnes morales de droit public et les personnes de droit privé consiste donc, en dehors de tout attribut de puissance publique, dans ce que les premières constituent « un mode d'action de l'autorité publique : elles fonctionnent en vertu d'une délégation des pouvoirs publics »; les secondes, au contraire, sont « une des formes de l'énergie et de l'initiative des simples citoyens agissant en leur nom privé ; elles fonctionnent en vertu des forces individuelles associées (1) ».

Or, les corps de troupe, même dotés de la personnalité civile, continueraient à poursuivre le but administratif qui leur est assigné : ils auraient toujours à pourvoir les militaires de tout ce qui leur est nécessaire pour vivre et se préparer à la guerre ; ils recevraient pour cela des allocations de l'Etat ; ils fonctionneraient « en vertu d'une délégation des pouvoirs publics » et non en vertu « des forces individuelles associées ».

Par conséquent, les corps de troupe constitueraient des personnes morales de droit public, chargées de pourvoir à des besoins qui « ne sont pas communs à tous les habitants d'une circonscription », mais seulement aux militaires comptant dans leurs rangs : ce seraient des établissements publics.

---

(1) V. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, 5e édition, t. I, p. 991.

CHAPITRE III

Comment fonctionne un établissement public

Parmi les nombreux établissements publics (1), les uns sont décentralisés : leurs organes sont constitués en tout ou en partie par le suffrage des individus intéressés au service (2); pour ces établissements la législation a une tendance à se rapprocher de la législation communale en ce qui concerne les règles de délibération des Conseils, la force exécutoire des délibérations, l'organisation de la tutelle que conserve l'Etat, les règles de la comptabilité, etc. (3).

D'autres établissements, au contraire, sont centralisés en ce sens que leurs organes sont constitués par les soins du pouvoir central : tels les établissements d'ins-

(1) Des énumérations complètes sont généralement données dans les Traités de droit administratif ou de droit civil (Berthélemy, Hauriou, Planiol, etc.).

(2) Il en est ainsi pour : les hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, bureaux d'assistance (élection partielle par le Conseil municipal) ; chambres de commerce (élections par les commerçants ou industriels) ; universités (élection du Conseil de l'Université par les Facultés), etc.

(3) Cf. Hauriou. *Op. cit.*, p. 487.

truction publique ayant pour objet les enseignements secondaire ou primaire, les lycées, collèges, écoles normales (1).

Il n'est pas nécessaire d'insister beaucoup pour faire admettre que cette seconde forme conviendrait seule aux corps de troupe si on veut les affranchir des luttes et des discordes qu'entraînent forcément des élections même lorsqu'il s'agit de désigner des administrateurs : la discipline militaire s'accommoderait mal avec de telles pratiques.

Aussi est-ce parmi les établissements publics centralisés que nous devons choisir un exemple d'organisation et de fonctionnement. Ce choix se portera naturellement sur un établissement d'enseignement dont le rôle se rapproche étroitement de celui des corps de troupe ; le but poursuivi est, en effet, à peu près le même : instruire (de façon différente, il est vra), nourrir, loger, habiller, chauffer des individus, élèves ou soldats. Et si l'on envisage l'origine des ressources employées pour satisfaire tous ces besoins, c'est dans l'Ecole normale primaire que nous trouverons le plus de ressemblance avec les corps de troupe : ici comme là tout est fourni par l'Etat qui prend entièrement à sa charge les frais d'entretien.

C'est donc le fonctionnement d'une Ecole normale primaire que nous allons examiner pour nous permettre de déterminer les règles à appliquer au corps de troupe, personne civile.

---

(1) V. *Répertoire de droit administratif, Instruction publique; Enseignement supérieur, Facultés* (numéros 21, 509 et s.); *Enseignement secondaire* (Lycées, numéros 368 et s.); *Enseignement primaire, Ecoles normales primaires* (numéros 174 et s.).

SECTION UNIQUE

L'administration d'une Ecole normale primaire, établissement public.

§ 1. — Les organes administratifs et leur role

Les Ecoles normales possèdent la personnalité civile et peuvent recueillir directement le bénéfice des libéralités entre vifs ou testamentaires consenties en leur faveur (1).

En dehors de ces ressources, les Ecoles disposent des allocations mises à leur disposition (2) ; 1° par l'Etat pour les frais d'entretien des élèves, et en général, les dépenses autres que celles qui incombent au département ;

2° Par les départements, pour l'entretien et s'il y a lieu, la location des bâtiments, l'entretien et le renouvellement du mobilier.

En outre, les traitements du personnel enseignant sont payés par l'Etat.

A la tête de chaque Ecole normale est placée un directeur désigné par le Ministre, et assisté d'un Conseil d'administration et d'un économe.

A. *Le Conseil d'administration*, nommé pour trois ans, se compose de : l'Inspecteur d'Académie, Président ; quatre membres désignés par le Recteur ; deux conseillers généraux élus par leurs collègues. Ce Conseil donne son avis sur le budget et les comptes de l'Ecole, ainsi

---

(1) Le Ministre de l'Instruction publique n'a pas qualité pour revendiquer, au nom de l'Etat, une libéralité consentie au nom d'une Ecole normale primaire, C. Angers, 25 mai 1895 (S. 97.2. 270).

(2) L. 19 juillet 1889, art. 2 et 3.

que sur les demandes de crédits supplémentaires ; il est consulté sur les actions judiciaires que l'Ecole doit intenter ou auxquelles elle doit défendre ; il *fixe*, sur la proposition du Directeur et sous réserve de l'approbation du Ministre, le nombre et les gages des gens de service attachés à l'Ecole, la distribution des locaux entre les différents services de l'Ecole, le mode de chauffage et d'éclairage, la ration journalière et les frais d'entretien des élèves-maîtres. Ce Conseil doit visiter l'Ecole tous les mois ; il adresse au mois de juillet de chaque année, au Recteur, un rapport sur la situation matérielle de l'établissement ; ce rapport est communiqué au Préfet par le Recteur (1). Dans la pratique, il est difficile que « le Conseil entre quotidiennement dans tous les détails de la gestion intérieure ; ce qu'on peut et doit lui demander c'est d'établir des bases pour chaque nature de dépenses et d'exercer un contrôle aussi vigilant que possible sur le service (2) ».

B. *Le directeur* (3), indépendamment de ses attributions pédagogiques, administre l'établissement. Il engage et ordonnance les dépenses dans les limites des crédits régulièrement alloués. Il passe les marchés (4). Il surveille et contrôle les parties du service de l'économat, sans pouvoir s'immiscer dans le maniement des deniers et des matières : une fois par mois, au moins, et à des dates variables, le Directeur est tenu de vérifier l'état de la caisse et de la comptabilité ; s'il constate quel-

---

(1) L. 19 juillet 1889, art. 47. — D. 29 mars 1890, articles 2 et 3.

(2) I. 30 décembre 1890, art. 3.

(3) D. 29 mars 1890, art. 4. — Cf. *Répertoire de droit administratif, enseignement primaire*, n° 176.

(4) Le principe est toujours l'appel à la concurrence par la publicité; les cahiers des charges sont arrêtés par le Conseil d'administration après avis du recteur (I. 30 décembre 1890, art. 37).

que irrégularité, il doit en aviser immédiatement l'Inspecteur d'Académie (1). Il représente l'Ecole en justice, mais ne peut engager aucune action ni y défendre sans l'avis du Conseil d'administration et l'autorisation du Conseil de préfecture. Il assiste aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative, s'il n'est pas désigné par le Recteur pour en faire partie. Enfin, il a seul qualité pour représenter l'Ecole dans les actes de la vie civile, notamment pour accepter les dons et legs (2).

C. *L'économe* (3), nommé par le Ministre, est spécialement chargé de la gestion et de la comptabilité de l'établissement sous l'autorité du Directeur. Il règle tous les détails du service intérieur, effectue les recettes et les dépenses, vérifie les fournitures, tient la comptabilité en deniers et en matières. Il est astreint à déposer un cautionnement (4).

D. *Le budget* (5) de l'Ecole Normale est établi en projet tous les ans par le Directeur dans le courant du mois de mai pour l'année suivante (6) ; il comprend, comme principales recettes, les prix des pensions des élèves-maîtres à la charge de l'Etat, les arrérages des rentes sur l'Etat, le produit du fermage des propriétés de l'E-

---

(1) Arrêté ministériel, 18 janvier 1887, art. 71.

(2) D. 29 mars 1890, art. 4 et note ministérielle, 26 novembre 1890.

(3) D. 29 mars 1890, art. 5. — Cf. *Répertoire de droit administratif. Enseignement primaire*, n° 177.

(4) D. 29 mars 1890, art. 64.

(5) D. 29 mars 1890, art. 15 à 35. — I. 30 déc. 1890.

(6) Le revenu des dons et legs, des immeubles et des rentes doit être porté au budget ordinaire et affecté aux dépenses ordinaires, à moins, en ce qui concerne les dons et legs, que le testateur ou le donataire ait affecté sa libéralité à des dépenses autres (D. 29 mars 1890, art. 28). L'économe a la garde des titres de propriété ou de rente et des valeurs appartenant à l'école.

cole, etc. (1) : en regard est indiquée la répartition de ces sommes entre les diverses rubriques détaillées, telles que : nourriture des élèves-maîtres, blanchissage, fournitures classiques, chauffage, éclairage, gages des gens de service, honoraires du médecin, frais d'infirmerie, menues dépenses d'intérieur, etc. Le Conseil d'administration donne son avis et le président adresse le projet au Recteur en triple expédition avec pièces à l'appui ; le Recteur transmet l'une des expéditions au Ministre et envoie les deux autres au Préfet. Celui-ci soumet le projet au Conseil général à la session d'août et le transmet ensuite au Ministre avec un extrait de la délibération de la commission départementale. Enfin le budget est arrêté par le Ministre qui en renvoie une ampliation au Recteur et l'autre au Préfet.

L'exécution du budget est soumise aux règles de « l'exercice » et de la « spécialité par chapitre et article » ; les virements ne peuvent être autorisés que par le Ministre, après avis du Conseil d'administration.

Les prix de pension alloués par l'Etat à l'Ecole Normale sont mandatés par le Préfet au nom de l'économe et payés aux caisses des finances.

Aucune dépense faite pour le compte de l'Ecole ne peut être acquittée que sur un mandat de paiement délivré par le directeur, ordonnateur des dépenses. Les sommes destinées aux besoins journaliers de l'Ecole peuvent être payées au comptant après approbation donnée par le directeur : mais en fin de mois où lorsqu'elles atteignent 300 francs, elles font l'objet d'un mandat de

---

(1) Les traitements du personnel enseignant ne sont pas compris dans le budget: ils sont perçus et régularisés comme des dépenses de l'Etat et soumis aux règles générales de la comptabilité publique. Cela se comprend puisqu'il ne s'agit pas d'allocations forfaitaires.

régularisation collectif quittancé pour ordre par l'économe.

E. *Le matériel* en compte dans les Ecoles normales est fourni par le département ou acheté sur les fonds du budget de l'Ecole : le premier ne peut être réformé qu'avec l'autorisation du Conseil général; pour le second, l'autorisation du Recteur est nécessaire (1).

Chaque année, à la clôture de l'exercice ou à chaque changement d'économe, le directeur, en présence d'un délégué du Préfet ou d'un membre du Conseil d'administration, procède au récolement complet du matériel et du mobilier de l'Ecole et du département ; il est dressé deux procès-verbaux distincts pour chaque nature de matériel, soumis au Conseil d'administration, au Conseil général et au Ministre.

En outre, le Conseil d'administration procède au mois de juillet au contrôle des états de situation de matériel; il indique dans un rapport spécial les acquisitions et réparations jugées nécessaires : ce rapport parvient au Conseil général, par l'intermédiaire du Recteur et du Préfet : cette assemblée décide (D. 29 mars 1890, article 34).

La responsabilité de l'économe est directe et absolue en ce qui concerne le mobilier affecté au service de l'Ecole ; pour le mobilier mis à la disposition des fonctionnaires, cette responsabilité est garantie par celle des fonctionnaires qui en font usage.

§ 2. — La comptabilité

A. *Ecritures.* — Pour la « comptabilité des deniers » l'économe tient :

---

(1) D. 29 mars 1890, art. 40 et 41.

Un registre à souche relatant les sommes versées à la caisse ;

Un livre-journal de caisse et de portefeuille ;

Un sommier, distinct par exercice, divisé en deux parties : l'une pour la recette, l'autre pour la dépense ; il constitue le dépouillement et le contrôle des opérations consignées au journal.

Pour « la comptabilité des matières » l'économe tient :

Un livre de magasin concernant les denrées achetées et consommées ;

Un livre d'inventaire du mobilier appartenant au département ;

Un livre d'inventaire du mobilier appartenant à l'Ecole.

Tous ces registres cotés et paraphés par l'Inspecteur d'Académie, sont vérifiés par le Conseil d'administration et par le Directeur toutes les fois qu'ils le jugent convenable ; en outre, ils sont soumis également à la vérification des inspecteurs d'académie, recteur et inspecteurs généraux en tournée.

Toutes les sommes reconnues par le directeur excéder les besoins courants sont déposées au Trésor par l'économe, qui est muni d'un livret de compte courant.

B. *Pièces justificatives et comptes.* — Les Ecoles normales produisent deux sortes de comptes concernant la gestion manutentionnaire et la gestion administrative :

1° Les « comptes de gestion manutentionnaire » sont établis par l'économe : ils sont distincts pour les deniers et pour les matières.

Le compte en deniers (1) présente toutes les recettes

---

(1) D. 29 mars 1890, art. 60, 61, 63. Instruction, 30 déc. 1890, art. 96 et 97.

et toutes les dépenses dans l'ordre des titres du budget de l'Ecole. Il est accompagné : des mandats acquittés par les créanciers avec les pièces justificatives à l'appui ; du bordereau récapitulatif du livre à souche des sommes reçues ; du bordereau récapitulatif des titres de perception ; du budget de l'exercice ; d'une copie du compte d'administration du Directeur, etc...

Le compte des matières (1) constate la quantité et la valeur des approvisionnements qui existaient dans les magasins au 31 décembre de l'année antérieure à celle du compte ; la quantité et la valeur des approvisionnements qui sont entrés dans les magasins et de ceux qui ont été retirés pendant l'année; enfin la quantité et la valeur de ceux qui existent au 31 décembre de l'année que le compte concerne; il est accompagné des pièces justificatives des entrées et sorties (2).

Ces comptes de gestion sont jugés par la Cour des comptes (3).

2° « Le compte de gestion administrative » est établi le 1er avril de chaque année par le Directeur. Il porte le nom de compte administratif ; il présente le détail des opérations de l'exercice qui vient de se clore et fait ressortir le résumé général de la situation financière de l'Ecole. Le Directeur discute dans un rapport toutes les parties du service, indique et explique les améliorations déjà obtenues et celles qu'il espère obtenir plus tard : « Il constate quant aux recettes si elles sont faites avec exactitude et fournit des explications sur les

(1) D. 29 mars 1890, art. 62; I. 30 déc. 1890, art. 98 et 99.

(2) D. 29 mars 1890, art. 63.

(3) Le compte de gestion en matières ne concerne que les denrées et objets de consommation. Pour le mobilier appartenant au département et à l'Ecole, il n'est tenu que des livrets-inventaires; les procès-verbaux annuels de récolement tiennent lieu de tout compte.

sommes restant à recouvrer et sur les causes qui ont pu empêcher ou retarder le recouvrement. Quant aux dépenses, il examine successivement les diverses consommations (1) ». Le compte administratif est soumis à l'examen du Conseil d'administration qui, hors la présence du Directeur, prend une délibération dont le résultat est adressé au Recteur avec le compte. Le Préfet reçoit également une expédition du compte qu'il fait examiner par le Conseil général : l'avis de l'assemblée départementale est envoyé au Ministre. Celui-ci approuve définitivement le compte.

*
* *

En résumé, dans l'administration d'une Ecole Normale, nous trouvons :

Un Conseil d'administration chargé de contrôler l'administration du chef d'établissement et de prendre des décisions importantes ;

Un administrateur ordonnateur qui engage les dépenses de la personne civile et agit en son nom ;

Un comptable en deniers et en matières soumis à l'obligation du cautionnement ;

Un budget annuel, vérifié par le Conseil d'administration, approuvé par le Ministre, et qui lie l'administrateur ;

Un compte administratif produit par le Directeur administrateur et soumis au contrôle du Conseil d'administration et à l'approbation du Ministre ;

Deux comptes de gestion en deniers et en matières établis annuellement par l'économe, appuyés de toutes les pièces justifiant les opérations effectuées, vérifiés par le Ministre et jugés par la Cour des comptes.

(1) I. 30 décembre 1890, art. 95.

Telles sont les caractéristiques de l'administration des Ecoles normales : on les retrouve dans tous les autres établissements publics. Il ne saurait en être autrement, car ces règles sont la simple application de nos principes généraux de droit administratif : l'action confiée à un seul agent, la délibération et le contrôle exercés par une assemblée ; les fonctions d'ordonnateur et de comptable séparées ; le comptable justiciable de la Cour des comptes ; le Ministre, responsable de l'emploi des crédits législatifs, investi des droits de tutelle qu'il exerce personnellement ou par ses délégués sur les administrateurs.

Notons, pour terminer, qu'en général, dans tous les établissements publics, seules les dépenses susceptibles de forfait sont soumises à la règle du budget ; on en exclut toujours les traitements des fonctionnaires mandatés directement sur les crédits ministériels (1).

---

(1) Cf. Ecoles normales, D. 29 mars 1890, art. 25.

Facultés, Répertoire de droit administratif, Béquet, *Enseignement supérieur*, n° 538.

Dans les lycées, les traitements sont compris dans le budget jusqu'à une somme fixée, le surplus étant à la charge de l'Etat : cela se comprend, puisque les lycées reçoivent le prix des pensions des élèves et qu'il est inutile de compliquer les mouvements de fonds entre la caisse de ces établissements et celle du Trésor ; mais pour ne pas limiter la liberté du Ministre dans le choix des professeurs, la partie du traitement de ceux-ci qui dépasse la somme prévue au budget du lycée est payée par l'Etat. Il n'y a donc pas forfait, mais une simple répartition de la dépense en vue de simplifier les écritures.

CHAPITRE IV

La personnalité civile des corps de troupe et ses conséquences

Nous entrons ici dans le domaine de l'hypothèse : cependant l'exemple que nous venons de donner en ce qui concerne les Ecoles normales, nous permettra de tracer avec assez d'exactitude la physionomie nouvelle des corps de troupe, établissements publics.

Mais il paraît intéressant, avant de faire cet exposé et d'en tirer des conclusions, d'analyser succinctement le seul projet d'organisation qui ait été élaboré jusqu'à ce jour, c'est-à-dire les projets de loi et de règlement dus à la collaboration de deux officiers : MM. le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon (1).

(1) V. « Réforme de l'organisation des corps de troupe », par le lieutenant-colonel Dubois, de la direction de l'infanterie, et le lieutenant Goiffon, du 76e régiment d'infanterie (*Revue d'Infanterie*, numéros de décembre 1911 et janvier à juillet 1912).

SECTION I

Analyse succinte d'un projet d'organisation élaboré par deux officiers (1).

§ 1. — Caractéristiques de l'organisation projetée (2)

MM. le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon estimant qu'il faut « mettre un terme au régime bâtard actuel et asseoir le statut juridique des corps sur des bases légales », élaborent un projet de loi, en un seul article, qui investit les corps de troupe de la personnalité civile « en ce qui concerne le régime des masses et de l'alimentation (3) ».

Ce point étant acquis, les auteurs rédigent un projet de règlement en 73 articles donnant d'une façon claire et méthodique les détails de l'organisation administrative des corps placés sous ce nouveau régime.

---

(1) V. « Refonte de l'administration des corps de troupe. Une réforme qui s'impose », article anonyme paru dans *La France militaire*, numéro du 28 décembre 1911.

V. « Réforme de l'administration des corps de troupe », par le colonel Reibell et le capitaine Azema, numéros des 13, 19 et 23 mars 1912 de *La France militaire*.

V. « La suppression des Conseils d'administration et le rôle de l'Intendance », par le capitaine G..., dans *La France militaire* des 15, 18 et du 2 avril 1913.

Tous ces articles commentent la réforme projetée par le lieutenant-colonel Dubois, et le lieutenant Goiffon, et s'il y a quelques divergences quant aux détails, l'accord est unanime en ce qui concerne la personnalité civile des corps.

(2) La publication dans la *Revue de l'Infanterie*, de l'étude du lieutenant-colonel Dubois et du lieutenant Goiffon, paraît incomplète : le règlement présente une lacune portant sur les articles 15 à 24 inclus, laissant de côté un titre entier comprenant trois chapitres. Nous ne supposons pas, *à priori*, qu'il y ait précisément dans la partie omise des dispositions susceptibles de faire modifier nos considérations.

(3) *Revue de l'Infanterie, Op. cit.*, 2e, 1911, p. 548.

L'administration est dirigée par le chef de corps, assisté du major et des officiers comptables : les attributions des uns et des autres ne diffèrent pas de celles prévues dans la proposition de loi relative à la suppression des Conseils d'administration (1). Les commandants d'unités administratives ont un rôle très important, car ils gèrent la plus grosse partie des ressources du corps (3).

La personnalité civile s'applique seulement aux allocations de masse et d'alimentation : ce sont donc uniquement les règles prévues pour l'emploi de ces ressources que nous devons examiner (3).

Le corps de troupe, établissement public reçoit pour faire face à tous les besoins des militaires :

1° Une « prime d'entretien » par homme unique quel que soit le grade et une prime d'entretien par animal ; le taux de ces primes est fixé annuellement par le Général commandant le corps d'armée d'après les crédits délégués par le Ministre et les renseignements de l'Intendance sur la situation particulière de chaque corps ou de chaque portion de corps ;

2° Une « masse d'entretien » constituée par une allocation globale annuelle, perçue trimestriellement et par quart.

Toutes ces allocations sont ordonnancées par l'Intendance au profit du corps.

Les règles d'emploi sont les suivantes :

1° La prime d'entretien est destinée à assurer l'alimen-

---

(1) *Supra*, 2e partie, titre I, chap. I, section I.

(2) Remarquons à ce sujet que les auteurs admettent la possibilité de transporter l'unité administrative au bataillon au groupe ou au demi-régiment, comme nous le demandons nous-mêmes.

(3) Il faudrait y ajouter les revenus privés du corps provenant de dons, legs, arrérages de rentes, etc., mais les auteurs n'en ont pas parlé à moins que cette question fasse l'objet du titre III, dont nous avons signalé l'omission.

tation, l'habillement, le couchage, l'ameublement, le chauffage, l'instruction et le logement. Le montant de la prime est affecté dans une proportion déterminée a chacun de ces besoins ; mais cette affectation peut être modifiée par le chef de corps qui rend compte annuellement au Ministre des motifs de sa décision. En vertu du même principe, la prime d'entretien des animaux est affectée pour la plus grosse part à la nourriture, le restant est employé aux frais de ferrure et de harnachement : à ces dernières dépenses est également destiné le produit de la vente des fumiers et des dépouilles. Les primes d'entretien sont administrées entièrement par les commandants d'unités qui se procurent le matériel et les effets au magasin du corps ou par des achats directs avec ou sans marché.

2° La masse d'entretien doit faire face aux dépenses nécessitées par le fonctionnement des services généraux; les tarifs déterminent la répartition de l'allocation entre ces services : musique, écoles, matériel roulant, entretien des locaux non affectés aux unités, éclairage et chauffage de ces locaux, menues dépenses non prévues.

Pour les primes d'entretien, les recettes et les dépenses, sont simplement enregistrées au deuxième fascicule du registre de comptabilité tenu dans les unités.

Quant à la masse d'entretien elle fait l'objet d'un compte annuel d'emploi adressé au Ministre.

Le contrôle de l'emploi des allocations est assuré de la façon suivante : les Généraux doivent procéder à toutes les opérations matérielles et à toutes les vérifications de comptes qu'ils jugent utiles ; cependant ils peuvent donner délégation permanente ou temporaire de leur pouvoir de surveillance aux sous-intendants ; en dehors de ces délégations, ceux-ci n'ont qu'un rôle d'intermé-

diaire entre le corps et l'Etat ; ils ordonnancent et liquident les allocations dues aux corps.

Quant aux contrôleurs, envoyés directs du Ministre, ils ont tous pouvoirs en ce qui concerne « la vérification des comptes » et ils peuvent se faire présenter tous registres, pièces et documents qu'ils jugent utiles.

§ 2. —En quoi l'organisation projetée diffère-t-elle de l'organisation actuelle ?

Comparée à la réglementation actuelle, celle qui est proposée présente les différences suivantes :

Le Conseil d'administration est supprimé : le chef de corps et surtout les commandants d'unités sont les administrateurs.

En dehors du matériel livré gratuitement, de la solde et des frais de déplacement le corps ne reçoit que deux sortes d'allocations répondant à tous les besoins. Le taux global de ces allocations simplifie les évaluations budgétaires mais il ne permet pas une discrimination exacte des dépenses.

La prime d'entretien, comprenant l'alimentation et les autres besoins satisfaits aujourd'hui par des masses distinctes, constitue un fonds privé : les contestations relatives à son emploi sont de la compétence des tribunaux civils ; la comptabilité est entièrement d'ordre intérieur.

La surveillance appartient aux Généraux qui peuvent déléguer les Intendants ; mais ceux-ci, à s'en tenir au projet de règlement, n'auraient même plus, de plein droit, la vérification des comptes ; cette vérification serait confiée au contrôle qui verrait ainsi son rôle diminué.

En résumé, le seul changement notable, comparativement à la situation actuelle, consiste dans la très grande

indépendance donnée aux corps. D'ailleurs, c'est bien le but poursuivi par les auteurs : « échapper à l'annalité et à la spécialité budgétaires (1), au compartimentage des allocations par masses, aux nomenclatures trop limitatives des dépenses, au contrôle sur écriture (2). » Cette indépendance est telle que tout contrôle est en fait supprimé, puisqu'il est entièrement confié aux Généraux et enlevé aux contrôleurs délégués du Ministre : est-ce là, le « contrôle sur place plus large et plus efficace (2) », annoncé par les auteurs ? Sa « largeur » est incontestable; mais non son « efficacité ».

Sous cette réserve, importante il est vrai, il n'est rien changé à la situation actuelle et le « régime bâtard » est non seulement maintenu mais aggravé par l'extension donnée aux allocations forfaitaires.

Etait-il nécessaire pour obtenir ce résultat de donner aux corps la personnalité civile ? Non, car l'existence de cette personnalité paraît avoir été complètement oubliée dans l'élaboration de la réglementation : la façon de recueillir et d'administrer les dons et legs ; les actions en justice, l'établissement d'un budget annuel, le contrôle local d'un Conseil, la responsabilité du comptable, tous ces points sont laissés dans l'ombre.

Combien nous avions raison de dire que, dans l'esprit de certaines personnes, personnalité civile et indépendance sont deux expressions synonymes : on se figure réaliser la première en organisant la seconde.

Tout autres seraient les conséquences de la transformation des corps de troupe en établissements publics ayant la personnalité civile.

---

(1) Le système des masses donne déjà satisfaction sur ce point, puisque les sommes non employées restent acquises aux corps.

(2) *Revue de l'infanterie*, 2e 1911, p. 549 et 550.

SECTION II

Application aux corps de troupe des règles générales concernant les établissements publics.

Il faut rappeler tout d'abord que la personnalité civile des corps de troupe ne peut s'appliquer qu'aux revenus ou arrérages des biens mobiliers ou immobiliers appartenant à ces corps et aux allocations forfaitaires versées par l'Etat ; toutes ces ressources ayant un caractère collectif, une affectation d'ensemble, se prêtent, par conséquent, à des répartitions variables entre les besoins à satisfaire ; leur emploi n'est pas fixé en détail à l'avance et l'administrateur peut exercer à ce point de vue, ses qualités d'initiative et de méthode.

Nous exclurons donc des ressources de l'établissement public, la solde, les frais de déplacement, les remboursements d'avances, en un mot toutes les sommes correspondant à des droits fixés individuellement : dans ce cas le corps n'est qu'un simple intermédiaire tenu de remettre obligatoirement et intégralement à chaque ayant-droit les sommes qui lui sont dues.

Les allocations consacrées actuellement à l'alimentation et aux masses constitueront donc, avec les revenus des dons et legs, les seules ressources de la personne civile.

§ 1. — Le corps de troupe, personne civile

A. *Organisation et fonctionnement de l'administration régimentaire.* — Appliquons aux corps de troupe les règles générales décrites à propos des Ecoles normales.

L'administration du corps serait confiée à un administrateur assisté d'un Conseil et de comptables.

L'administrateur serait naturellement le chef de corps chargé de représenter la personne civile. Il engagerait et ordonnancerait toutes les dépenses de l'établissement ; il passerait les marchés ; il surveillerait le service des comptables ; il engagerait les actions en justice après autorisation ; il accepterait les dons et legs.

Le Conseil d'administration serait chargé du contrôle local de l'administration du corps : pour cette raison, il devrait être composé en majorité, sinon en totalité, de personnes indépendantes du chef de corps (1). Sans entrer quotidiennement dans les détails de la gestion extérieure, le Conseil devrait intervenir dans tous les actes importants de cette gestion : son avis ou son autorisation, selon le cas, serait nécessaire pour arrêter le budget annuel, intenter une action en justice, accepter les dons et les legs. Des membres du Conseil assisteraient le chef de corps dans la passation des marchés. Les comptes de l'administrateur et du comptable lui seraient soumis.

Les comptables seraient le trésorier et l'officier chargé du matériel : mais ces deux officiers deviendraient des comptables publics au sens juridique du mot. Ils seraient astreints à déposer un cautionnement : c'est, en effet, une règle générale pour les comptables publics.

L'administrateur établirait annuellement le budget du corps. Nous savons en quoi consisteraient les recettes. Quant aux dépenses, leur prévision devrait être présentée par rubriques détaillées correspondant à chaque nature de besoin : nourriture, habillement, chauffage, cou-

---

(1) Cette condition a été observée dans l'organisation du Conseil de l'Ecole Polytechnique, dotée de la personnalité civile par la loi de finances du 26 décembre 1908, art. 51 : sur 14 membres ce Conseil comprend 5 anciens élèves et 5 professeurs ou examinateurs (D. 23 janvier 1910, article premier).

chage, etc. En ce qui concerne les arrérages de rentes provenant de lons ou legs leur emploi devrait être confondu avec celui des allocations de l'Etat à moins que la libéralité ait été faite avec affectation spéciale : dans ce cas le corps serait tenu de respecter la volonté du donateur ou du testateur. Le projet de budget devrait être soumis au Conseil d'administration tenu de donner son avis et parfois de prendre certaines décisions; projet et avis du Conseil seraient ensuite transmis au Ministre qui rendrait le budget exécutoire par son approbation (1).

Une fois le budget arrêté, l'administrateur, chargé de son exécution, serait lié par les indications relatives aux recettes et aux dépenses : celles-ci se trouveraient dès lors soumises, à l'intérieur de l'établissement, aux règles de l'exercice et de la spécialité par rubriques. Tout virement, toute modification devraient être soumis à l'avis du Conseil et à l'approbation du Ministre dans la même forme que le budget primitif.

Les recettes de l'établissement seraient effectuées de la façon suivante : le trésorier percevrait directement, après autorisation de l'administrateur, les arrérages de rentes et autres revenus particuliers du corps ; quant aux allocations versées par l'Etat, elles seraient perçues aux caisses du Trésor en vertu de mandats d'ordonnan-

---

(1) Toute cette procédure a été prévue et organisée en ce qui concerne l'Ecole Polytechnique : Le Conseil, dans une délibération générale, règle l'emploi des revenus des biens de l'Ecole ; toute modification en cours d'exercice fait l'objet de délibérations spéciales. Toutes ces délibérations ne sont exécutoires qu'après autorisation du Ministre (D. 23 janvier 1910, art. 6).

Nota. — Il est à remarquer que les seules ressources de l'Ecole Polytechnique, personne civile, consistent en revenus de dons et legs ; les allocations versées par l'Etat pour le fonctionnement de l'Ecole restent soumises aux règles applicables aux corps de troupe et établissements considérés comme tels.

cement émis par un ordonnateur secondaire ou sous-délégataire (1) du Ministère de la Guerre, un sous-intendant militaire, sans doute, comme actuellement.

Toute dépense au titre du corps ne pourrait être acquittée par le trésorier que sur le vu d'un mandat de paiement délivré par le chef de corps, ordonnateur ; les sommes employées aux besoins journaliers pourraient néanmoins faire l'objet d'un mandat de régularisation collectif quittancé pour ordre par le trésorier.

Ces mouvements de fonds devraient faire l'objet d'écritures tenues au jour le jour, dans des registres de caisse et de magasins par le trésorier et l'officier chargé du matériel. Mais toute recette et toute dépense, — même celles qui concernent l'alimentation, — toute entrée et toute sortie de matériel ou de deniers seraient justifiées par des pièces régulières destinées à appuyer

---

(1) Il est intéressant de rapprocher de cette disposition, une proposition faite par certains auteurs militaires; après avoir admis la personnalité civile pour les corps, ils ajoutent: « Rien ne s'opposera plus désormais à la disparition de la dernière entrave qui émasculerait, si elle était maintenue, la virilité de cette personne morale et civile qu'est devenue un corps de troupe; c'est-à-dire la suppression de la sujétion et de la dépendance que constitue, tel qu'il est réglé, l'ordonnancement par le service de l'Intendance de tous les fonds qui sont indispensables pour faire mouvoir tous les rouages de la machine administrative du corps de troupe... » La perception de tous les crédits de solde et d'entretien dont le corps, personne civile, aura besoin mensuellement, sera faite « sur simple signature accréditée du chef de corps, représenté aux caisses du Trésor, comme aujourd'hui par le trésorier ». Ainsi le chef de corps, ordonnateur de l'Etat et de l'établissement public alimentera la caisse de l'établissement et emploiera ses fonds; il liquidera ses propres droits envers l'Etat; il sera assujetti à l'obligation de produire des comptes d'ordonnancement et de liquidation d'une part et un compte administratif d'autre part. Où sera l'avantage? N'y a-t-il pas des inconvénients à craindre, par contre, d'une telle dérogation à la règle générale admise pour tous les établissements publics? Quel moyen commode, dans un moment difficile, pour se procurer des ressources temporaires?

ultérieurement les comptes de gestion manutentionnaire.

Annuellement, chaque comptable établirait un compte de sa gestion vérifié par l'administrateur, le Conseil d'administration, le Ministre et jugé par la Cour des comptes.

Quant à l'administrateur, il devrait établir un compte annuel de sa gestion administrative dont les résultats seraient appréciés par le Conseil d'administration et approuvés par le Ministre (1).

Telle est la physionomie que prendrait l'administration du corps investi de la personnalité civile ; c'est la seule organisation possible puisqu'elle est appliquée à tous les établissements publics ; c'est d'ailleurs celle qu'on vient d'adopter tout récemment pour l'Ecole Polytechnique (2).

B. *Comparaison entre ce mode d'administration, celui qui existe et celui que nous préconisons.* — Dans le corps de troupe, établissement public, on voit apparaître un organe délibérant, alors que les tendances actuelles sont orientées vers la suppression de celui qui existe. De plus, cet organe ne sera plus une simple « chambre d'enregistrement » présidée, ou plutôt dirigée, par le chef de corps : le nouveau Conseil deviendra le contrôleur local de l'administration régimentaire, appréciant et jugeant les actes de l'administrateur en toute indépendance.

La spécialisation des dépenses sera maintenue ; sans doute, le chef de corps proposera à sa guise la réparti-

---

(1) Cf. D. 28 janvier 1910, sur l'Ecole Polytechnique, personne civile. L'administrateur établit tous les ans un rapport sur l'administration des biens : le Conseil donne son avis sur ce rapport, rapport et délibération du Conseil sont transmis au Ministre (article 10).

(2) L. de finances du 26 déc. 1908, art. 51, D. d'administration publique du 23 janvier 1910, B. O. P. R., p. 191.

tion des ressources entre les besoins à satisfaire, mais le budget qu'il établira ne deviendra définitif qu'après l'avis du Conseil et l'approbation du Ministre : c'est dire que les propositions de l'administrateur pourront être modifiées par ces autorités. Le système des masses avec la possibilité des virements autorisés par le Ministre présente les mêmes caractères : c'est un budget établi par voie de règlements ou d'instructions fixant les sommes à consacrer à chaque service ; la seule différence, c'est que dans ce cas le budget est en quelque sorte permanent.

Que les corps aient ou non la personnalité civile, les allocations de masses et d'alimentation ont toujours un caractère forfaitaire : leur emploi échappe donc au principe de l'annalité budgétaire.

Enfin, toutes les opérations du corps, établissement public, doivent être justifiées par des pièces régulières soumises au jugement de la Cour des comptes ; avec le système actuel la comptabilité des masses et surtout celle de l'alimentation sont d'ordre intérieur : la première n'est vérifiée que par le sous-intendant militaire, la seconde échappe à toute vérification.

Si, maintenant, nous comparons cette organisation à celle que nous avons proposée (1), nous relevons, à l'avantage de cette dernière, les différences suivantes : le chef de corps est seul administrateur sans l'assistance d'aucun conseil ; la spécialisation des dépenses est faite d'une façon très large : il n'existe que deux fonds distincts, l'alimentation et la masse d'entretien; les subdivisions de cette dernière n'étant établies que pour ordre; le projet de budget concernant l'emploi des fonds d'économie est approuvé par le commandement et non par le

(1) *Supra*, 2e partie, titre I.

Ministre ; le contrôle local est exercé par le sous-intendant militaire agissant au nom du Général commandant le corps d'armée ; la comptabilité des allocations forfaitaires en argent n'est pas soumise à la Cour des Comptes.

Ces comparaisons appellent des conclusions que nous allons formuler.

§ 2. — Le régime de la personnalité civile présenterait de sérieux inconvénients sans apporter aux corps de troupe aucun avantage nouveau.

A. *Conséquences de la transformation des corps de troupe en établissements publics.* — Ces conséquences doivent être envisagées au double point de vue militaire et administratif.

1° Au point de vue militaire :

a) Les corps pourraient recevoir des dons et des legs. Si ces libéralités étaient faites sans affectation spéciale leur montant viendrait augmenter les ressources normales du budget de la personne civile. Dès lors : ou bien l'Etat diminuerait ses allocations pour maintenir l'égalité entre les corps, et l'armée se trouverait ainsi entretenue en partie par des libéralités et non par l'impôt ; ou bien les corps continueraient à recevoir de l'Etat les mêmes allocations et dans ce cas des inégalités très grandes ne tarderaient pas à se créer entre les régiments par l'effet des libéralités inspirées par l'esprit de corps; peut-on songer à augmenter le bien-être du soldat par de tels moyens si contraires au principe d'égalité qui est la base de notre organisation militaire ?

b) On connaît le proverbe : « Qui terre a, guerre a. » Le corps, propriétaire, se ferait-il plaideur ? Il le pourrait, non seulement pour des contestations avec ses four-

nisseurs, mais encore à l'occasion de conflits avec d'autres corps ou même avec le Ministre si les intérêts de la personne civile étaient en jeu. De telles éventualités ne soulèvent aucune difficulté pour tout autre établissement public : dans l'armée, il semble qu'on ne puisse les admettre sans porter atteinte à la discipline.

2° Au point de vue administratif :

a) La comptabilité des corps de troupe serait augmentée. Les allocations d'alimentation et les masses donnent lieu actuellement à l'établissement de comptes intérieurs soumis à la seule vérification locale, les comptes d'emploi des masses ne constituant que de simples résumés d'opérations, sans pièces justificatives à l'appui. Or, les comptables de l'établissement public seraient dans l'obligation d'établir pour ces mêmes allocations, des comptes de gestion accompagnés de pièces justifiant toutes les opérations, même les plus minimes, et destinés à être vérifiés par la Cour des comptes ; de plus, le chef de corps devrait établir un compte administratif dont les résultats seraient appréciés par le Ministre.

b) Qu'adviendrait-il en cas de mobilisation ? Sans doute la personnalité civile pourrait être conservée au groupe du dépôt de chaque corps ; mais il faudrait de toute nécessité donner une organisation nouvelle et indépendante aux fractions du corps mobilisées. Comment se ferait alors le lien entre ces deux parties si profondément séparées par des modes d'administration différents ? Ce changement dans le fonctionnement administratif du corps, en pleine période de mobilisation, est-il souhaitable ? Est-ce par ce moyen qu'on peut espérer une préparation sérieuse du corps, en temps de paix, à son rôle du temps de guerre ?

c) Enfin, a-t-on songé qu'en accordant la personnalité civile aux corps de troupe, on créerait, d'un seul coup,

plus de cinq cents établissements publics nouveaux (1) ayant presque tous un budget supérieur à 30.000 francs et dont les opérations comptables seraient « jugées » par la Cour des comptes. Quelles difficultés pratiques n'entraînerait pas pour cette juridiction l'apparition soudaine d'une telle quantité de comptes à apurer ?

B. *Le régime de la personnalité civile est-il sans avantages ?* — Les promoteurs de cette réforme, gardant le silence sur des inconvénients qu'ils ne paraissent pas avoir aperçus, sont, par contre, unanimes à proclamer les avantages que les corps retireraient d'une telle organisation (2). Voyons si leurs espérances sont fondées :

1° Les corps de troupe, disent-ils, échapperont ainsi à « la spécialité budgétaire » et « au compartimentage des allocations par masse ». Mais nous avons vu que les établissements publics sont soumis au régime du budget : leurs ressources doivent être affectées aux diverses catégories de besoins et cette affectation, proposée par l'administrateur, n'est définitive qu'après l'avis du Conseil et l'approbation du Ministre. N'est-ce pas le rétablissement de la spécialité budgétaire que le corps devra observer, comme il est tenu de respecter actuellement la

---

(1) Exactement 532, savoir :

Infanterie (L. 23 décembre 1912)	230
Cavalerie (L. 31 mars 1913)	91
Artillerie (L. 24 juillet 1909)	82
Train (L. 13 mars 1875)	20
Génie (L. 11 juillet 1889 et 29 juin 1894)	7
Télég. militaire (L. 24 juillet 1900 et 30 mars 1912)	1
Aéronautique (L. 29 mars 1912)	3
Sections d'administration (L. 13 mars 1875 et D. divers)	71
Gendarmerie (L. 13 mars 1875 et décrets)	27
	532

(2) V. les divers articles à ce sujet parus dans la *Revue de l'Infanterie* et dans *La France militaire ;* nous les avons déjà mentionnés, *Supra*, chap. IV, section I.

spécialité des masses ? N'est-ce pas toujours le Ministre qui imposera sa décision ? Comment échapper, d'ailleurs, à cette spécialisation des dépenses, indispensable pour permettre une appréciation exacte de la gestion ? Elle s'impose avec tant de force que ceux-là même qui s'en plaignent se voient obligés de la maintenir (1).

2° Nous n'insisterons pas sur l'avantage résultant de la disparition du principe de « l'annalité » ; la situation est la même avec le système des masses, les sommes non dépensées pendant une année étant reportées sur l'année suivante.

3° Les partisans de la personnalité civile prétendent encore qu'avec ce mode d'administration disparaîtraient « les nomenclatures trop limitatives de dépenses ». Veulent-ils dire par là qu'ils auraient toute licence pour engager les dépenses et en imputer le montant à leur guise aux divers chapitres du budget. Dans ce cas, ils pourraient éprouver quelques mécomptes, car chaque rubrique budgétaire ayant un objet bien déterminé, toute imputation irrégulière serait impitoyablement relevée par la Cour des comptes (2). La liberté de l'administrateur

---

(1) Cf. Lieutenant-colonel Dubois et lieutenant Goiffon. *Op. cit., Revue de l'Intendance*, 1°, 1912, p. 191. — Dans le projet de règlement élaboré par ces officiers, la prime d'entretien allouée au corps doit recevoir l'affectation suivante : 70 pour 100 à l'alimentation, 22 pour 100 à l'habillement, 4 pour 100 au couchage, 3 pour 100 au chauffage, 0,50 pour 100 à l'instruction, 0,05 pour 100 au logement. Des dérogations à ces affectations peuvent être autorisées par le chef de corps, mais il doit en rendre compte au Ministre avec les motifs : si l'on remarque que dans cette organisation la prime d'entretien est entièrement administrée par les commandants d'unités administratives on voit que les auteurs ont eu le soin de confier à une autorité supérieure, le chef de corps, le pouvoir d'autoriser les dérogations à l'affectation réglementaire.

(2) On peut l'affirmer en toute certitude lorsqu'on constate la quantité d'observations de cette nature contenues dans le Rapport annuel de la Cour des comptes.

ne serait entière qu'en ce qui concerne l'emploi des ressources affectées dans chaque budget d'établissement (pour une somme insignifiante, d'ailleurs), aux « menues dépenses diverses ». Mais n'est-ce pas déjà ce qui existe. Si le chef de corps est dans l'obligation de respecter les nomenclatures de dépenses pour l'emploi des fonds des masses, ne dispose-t-il pas librement des ressources mises à sa disposition sans affectation précise, sous les noms de « fonds éventuels » jusqu'en 1913 et de « masse des dépenses diverses » depuis cette époque ? Encore n'est-il tenu à aucune justification comptable, tandis que les dépenses de même nature sont comprises dans le compte de gestion et le compte administratif de l'établissement public.

4° Le régime de la personnalité civile doit permettre l'organisation « d'un contrôle plus large et plus efficace de l'emploi des crédits et la substitution du contrôle sur place au contrôle sur écritures ». On peut constater tout de suite que le contrôle « sur écritures », au lieu d'être supprimé est, au contraire, augmenté : des opérations considérées aujourd'hui comme étant d'ordre intérieur feront l'objet de comptes de gestion et de comptes administratifs soumis à la Cour des comptes et au Ministre. Quant au contrôle sur place, nous convenons bien volontiers qu'il sera efficace, plus efficace surtout que le contrôle actuel, inexistant en fait. A l'action du commandement qu'organise la loi, à celle de l'Intendance que nous préconisons, sera substituée la surveillance d'un Conseil composé, en grande partie, de personnes étrangères au corps et même à l'armée peut-être (1) :

---

(1) Cf. « La réorganisation de l'administration de l'armée », par le lieutenant-colonel X, étude parue dans *L'Action nationale*, en janvier, février et avril 1910. (Depuis, elle a été publiée en ouvrage et l'auteur, M. le général Lebas, s'est fait connaître.)

l'élaboration du budget, la gestion de l'administration, les opérations des comptables seront soumises au contrôle de ce Conseil qui n'exclura pas le contrôle du Ministre et le « jugement » de la Cour des comptes. Nous approuverions pour notre part une telle organisation, si elle ne devait se heurter à des difficultés pratiques : quelle serait la situation du chef de corps à l'égard d'un Conseil que sa composition rendrait indépendant ? N'est-il pas préférable de confier le contrôle à un fonctionnaire sorti des rangs de l'armée, habile à ménager les susceptibilités du commandement ?

5° Enfin, la personnalité civile donnerait aux corps un « statut juridique » mettant fin au régime bâtard actuel. De tous les avantages prévus, c'est certainement le moins contestable. Il ne faut cependant pas en exagérer la portée. Seules les allocations de masses et d'alimentation seraient administrées par l'établissement public : la solde, les frais de déplacement, les avances et le matériel resteraient régis par les règles actuelles dont nous avons montré le caractère particulier et extra-juridique. La réforme ne serait donc que partielle. Même si le souci des situations régulières faisait adopter nos propositions et appliquer aux ressources, autres que celles de la personne civile, le régime convenant à leur nature et à leur destination, la diversité des attributions des administrateurs régimentaires persisterait encore : ils seraient régisseurs d'avances, comptables de matériel et administrateurs d'établissement public. N'est-ce pas à ces trois formes que nous avons ramené l'action du corps avec cette différence que nous avons soumis les allocations forfaitaires au régime des masses présentant les

---

L'auteur préconise la constitution de Conseils dans lesquels entreraient des conseillers municipaux.

mêmes avantages que la personnalité civile sans en avoir les inconvénients.

Nous pouvons donc conclure que le désir de donner aux corps de troupe une administration plus régulière n'est pas suffisant pour justifier une réforme dont les avantages sont loin de compenser les nombreux inconvénients d'ordre administratif et surtout d'ordre militaire.

Ce sont, sans doute, de telles considérations qui expliquent l'absence presque complète d'établissements publics dépendant du Ministère de la Guerre. Il n'existe guère, en effet, que l'Ecole Polytechnique ayant la personnalité civile : encore faut-il remarquer que cet établissement a un caractère mixte par son objet, puisqu'il prépare à des fonctions civiles ou militaires ; de plus, la qualité de personne morale lui a été conférée uniquement pour lui permettre de recevoir des dons et des legs et d'en administrer l'emploi ; son fonctionnement reste soumis aux règles communes à toutes les Ecoles pour l'administration des allocations versées par l'Etat.

*
* *

Les officiers qui réclament la personnalité civile pour les corps de troupe trouveront-ils, dès lors, dans ce mode d'administration, une plus grande indépendance ?

Nous avons vu que le seul avantage que les établissements publics retirent de leur situation c'est une autonomie financière semblable à celle que réalise le système des masses ; mais la gestion des ressources de ces établissements est soumise à une tutelle et à une surveillance étroites qui, nous en sommes persuadés, feraient regretter aux administrateurs des corps le contrôle ac-

tuel du commandement et même celui de l'Intendance, tel que nous le préconisons.

Aussi croyons-nous que la majorité des officiers, mieux éclairée, renoncerait à un tel système, d'autant plus qu'il nous paraît possible, sans modifier aussi profondément l'organisation actuelle, de donner aux administrateurs régimentaires la liberté et l'initiative indispensables pour certains actes de leur gestion.

Nos propositions de réforme ne satisferont pas, sans doute, toutes les exigences. Certains officiers, en effet, ont une tendance à transporter dans le domaine administratif leurs habitudes de commandement; leur susceptibilité s'émeut de toute mesure constituant même une apparence d'entrave à leur autorité : ils voient une marque de défiance dans l'obligation d'observer des règles imposées à tout administrateur public, une preuve de suspicion dans le contrôle de leur gestion, une grave atteinte à la discipline dans une réclamation d'ordre administratif (1). Pour eux, le commandement et l'administration, doivent se plier aux mêmes formes d'action.

---

(1) Ainsi actuellement, les commandants d'unités sont autorisés à adresser au général commandant le corps d'armée les réclamations relatives aux retards dans les distributions de fonds et de denrées lorsque le Conseil d'administration n'aurait pas donné suite à ces réclamations (D. 20 mars 1906, art. 78). On comprend très bien, sans insister, la nécessité de cette disposition dont, en général, il n'est pas fait d'emploi abusif. Dans leur projet de réforme MM. le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon ont bien soin de la maintenir (*Revue de l'Infanterie*, 1° 1912, p. 91, art. 13). Or, MM. le colonel Reibell et le capitaine Azéma s'élèvent contre « ce droit accordé aux commandants d'unités »; il leur paraît « excessif », car « il est à craindre qu'il ne devienne la source de discussions et de conflits, sinon nuisibles à la discipline, du moins susceptibles de provoquer des froissements plus voisins de cette suspicion qu'on veut bannir que de la confiance dont on réclame les salutaires bienfaits. C'est ouvrir un droit de réclamation contre celui qui commande et administre au premier chef et dont l'expérience, la compétence et l'autorité ne doivent

Or « l'autorité militaire est essentiellement absolue et discrétionnaire ; l'intérêt de l'Etat le veut ainsi ; elle commande impérativement et doit être obéie. L'autorité administrative, au contraire, ne peut avoir de volonté propre ; elle est légale par nature ; toutes ses décisions, tous ses ordres sont motivés ; non seulement elle admet la discussion, mais son devoir est, presque toujours, de la provoquer. Son point de départ est une loi, celle du budget ; son point d'arrêt une autre loi, celle des comptes. Une chaîne ininterrompue de règlements d'exécution lie entre eux ces deux actes de législation. Dans un tel ordre de choses tout est positif, tout est prévu ; il n'y a point là de place pour l'arbitraire, pour le caprice (1). »

La liberté absolue laissée aux administrateurs, c'est peut-être la possibilité, pour certaines initiatives, de s'exercer judicieusement, mais c'est aussi la certitude d'abus innombrables : car si l'honnêteté et l'intégrité des agents sont proverbiales en France, les emplois abusifs ou irréguliers de crédits sont très fréquents ; les rapports annuels de la Cour des comptes en fournissent des exemples nombreux.

D'ailleurs, tout pouvoir discrétionnaire est incompatible avec un régime démocratique : qu'il soit politique, judiciaire ou administratif, le contrôle doit exister par-

---

pas être en bute à de simples divergences de point de vue ou de pure interprétation ». C'est dire clairement : en matière d'administration comme en matière de commandement la discipline exige une soumission absolue même si un droit est lésé ; le chef de corps, libéré de tout contrôle extérieur, ne doit pas avoir davantage à craindre les réclamations des commandants d'unités, administrateurs comme lui ; il lui faut la toute-puissance ! Et cependant s'il y a de bons et de mauvais tyrans, il y a aussi de bons et surtout de mauvais administrateurs. (V. *La France militaire, op. cit.*, numéros des 13, 19 et 23 mars 1912.)

(1) Int. Mr Cassaing, cité par l'Int. Mre Vauchelle, dans son *Cours d'administration militaire*, 1861, t. I, p. 431.

tout et s'exercer sur tous ceux, civils ou militaires, qui gèrent une partie de la fortune publique.

Or, les corps jouissent actuellement d'une situation privilégiée qu'accuse encore davantage la comparaison entre les sommes importantes qu'ils emploient presque sans contrôle et le budget si minime de certains établissements publics soumis à une surveillance étroite et constante (1). Une telle situation est-elle de nature à justifier les critiques véhémentes contre ce qu'on appelle un « régime de suspicion » !

Sans doute, les administrateurs des corps de troupe ont besoin d'une certaine indépendance, mais c'est surtout en temps de guerre ; en temps de paix la liberté absolue ne se justifie pas et aucune raison sérieuse ne s'oppose à l'application des règles générales imposées à tous les administrateurs.

Si un tel régime caractérise la suspicion, combien de fonctionnaires seraient mieux fondés que les chefs de corps à s'en plaindre ?

---

(1) C'est en effet, un point qu'il est bon de mettre en lumière. Sous le régime actuel, les corps de troupe administrent, en s'affranchissant, dès règles de l'annalité budgétaire et en jouissant d'une assez grande indépendance, les allocations d'alimentation et de masse qui s'élèvent à environ 500.000 francs par an pour un régiment d'infanterie.

Avec le système organisé par le lieutenant-colonel Dubois et le lieutenant Goiffon, sous le couvert d'une personnalité civile proclamée mais non organisée, la somme administrée dans les mêmes conditions par le corps s'élèverait à 600.000 francs ; mais le contrôle local et la vérification des comptes seraient réservés aux généraux : autant dire qu'ils disparaîtraient entièrement.

Or, sait-on à combien s'élève le budget annuel d'une Ecole normale d'instituteurs comprenant 75 élèves ? à 35.000 francs environ. C'est donc l'emploi d'une si petite somme, qui est soumis à la procédure du budget, au contrôle à plusieurs degrés et au jugement de la Cour des comptes.

Les corps de troupe ont-ils le droit, après ce rapprochement, de crier à la suspicion ?

Autant que les administrateurs régimentaires nous sommes convaincus que « l'administration des corps de troupe doit être basée sur la confiance et non sur la suspicion (1) »; mais, reprenant la formule de Thiers, nous ajoutons, avec le général Lebas : « De la confiance avant, beaucoup de contrôle après (2). »

---

(1) Lieutenant-colonel Dubois et lieutenant Goiffon. *Op. cit.* (*Revue de l'Infanterie*, 2° 1911, p. 540).

(2) Lieutenant-colonel X... (général Lebas) « La réorganisation de l'administration de l'armée », *Op. cit.* Revue *L'Action nationale*, avril 1910, p. 331.

CONCLUSION

Arrivé au terme de notre étude, il nous paraît utile de rappeler, dans un aperçu d'ensemble, les résultats obtenus.

L'analyse détaillée de l'administration régimentaire a permis de constater de graves défauts d'organisation et de fonctionnement.

Contrairement aux principes les plus nettements affirmés de notre droit administratif, des fonctions actives et comptables sont confiées à des conseils.

Le concept de la personnalité civile trouve une application, aussi imparfaite qu'inattendue, dans le fonctionnement des ordinaires auxquels un décret accorde, illégalement, un caractère privé.

Certains errements, dont l'origine remonte parfois à plusieurs siècles, constituent de sérieuses dérogations aux règles de la comptabilité publique. Ces règles se trouvent ainsi écartées dans la perception et l'emploi d'une grosse partie des crédits budgétaires ; danger d'autant plus grave que le contrôle local est, en fait, inexistant.

L'action administrative des corps est soumise à une réglementation étroite et détaillée dont le formalisme paralyse l'initiative des officiers sans donner des garanties de bonne gestion.

Le nombre exagéré des unités administratives complique la centralisation des opérations, réduit les avantages économiques résultant du groupement des ressources et détourne beaucoup de militaires — officiers et soldats — de leur rôle normal (1).

Enfin, le système de comptabilité actuel est mal équilibré et présente à la fois des exagérations et des lacunes ; il s'adapte difficilement aux nécessités du temps de guerre.

*
* *

Que peut-on opposer à ces critiques ? Le plus souvent, la tradition historique, une pratique plus que séculaire expliquent, sans les justifier, des errements qui rendent possibles des irrégularités graves.

Aussi avons-nous essayé, en nous inspirant des conceptions économiques, financières et administratives modernes confirmées par l'expérience, de construire un système qui dote les corps de troupe d'une organisation plus rationnelle.

La substitution, aux Conseils d'administration, d'officiers chargés individuellement d'attributions précises facilite la détermination des responsabilités et donne plus de souplesse aux organes administratifs.

Les règlements de comptes périodiques entre les corps et le Trésor pour la solde et les frais de déplacement, la réduction des masses, la mise en pratique des abonnements en crédit, une classification plus méthodique du matériel permettent d'étendre les règles de la comptabi-

(1) Ainsi, d'après le tableau annexé à la loi des cadres du 27 décembre 1912, on compte, dans un régiment d'infanterie, 87 officiers ou hommes de troupe occupés *normalement* à des fonctions administratives pour un effectif de 1.500 hommes environ. Trouve-t-on un tel luxe de personnel dans le service d'économat d'un lycée d'un semblable effectif

lité publique à de nombreuses opérations qui leur échappent aujourd'hui sans raison suffisante. En outre, le contrôle local, mieux organisé, devient plus efficace.

L'application du régime des masses aux allocations d'alimentation fait disparaître la situation anti-juridique des ordinaires sans rien enlever à la forme si souple et si pratique adoptée pour la gestion de ces fonds.

La création d'un fonds spécial constitué, uniquement, avec les économies réalisées par le corps et laissé entièrement à sa disposition, est de nature à stimuler le zèle la vigilance, l'ordre et la métohde des administrateurs.

Des unités administratives à effectif plus nombreux permettent une meilleure utilisation des ressources ; le bataillon, le groupe, le demi-régiment deviennent en temps de paix, comme ils le seront en temps de guerre, des unités complètes d'administration et de commandement.

Les capitaines n'ont plus désormais d'autre préoccupation que l'instruction de leurs hommes ; le chef de corps lui-même peut se consacrer davantage à ses devoirs purement militaires et ne conserver que la haute direction de l'administration confiée surtout aux chefs des unités nouvelles.

La comptabilité, dégagée des écritures inutiles, se résume dans des pièces et des comptes simples, conçus en vue de leur utilisation en toutes circonstances.

Enfin, avantage très appréciable pour le cas de mobilisation, les corps de troupe et les services remplissent réellement en temps de paix un rôle semblable à celui qui leur est dévolu en temps de guerre.

*
* *

En résumé, à tous les points de vue, budgétaire, ad-

ministratif, juridique, économique et militaire, l'organisation des corps de troupe soulève des critiques parfois très graves. Nous avons essayé de montrer qu'il était possible, sans créations ou suppressions retentissantes, sans bouleversements dangereux, d'élaborer un plan de réformes pratiques et facilement réalisables.

Il nous a suffi pour cela d'appliquer les principes qui ont guidé notre étude et que nous résumons ainsi :

Respecter les règles tutélaires de la comptabilité publique,

Intéresser réellement les corps è la gestion économique des deniers publics,

Simplifier la comptabilité régimentaire et l'adapter aux conditions de l'existence en campagne,

Organiser un contrôle local efficace sans porter atteinte à la liberté d'action nécessaire aux administrateurs.

Nous n'avons pas la prétention orgueilleuse d'apporter une solution parfaite et définitive là où des personnes mieux qualifiées ont déjà échoué.

Notre ambition sera satisfaite si l'on veut bien accorder à ontre étude le simple mérite d'un effort consciencieux vers la recherche de la vérité.

Vu : *Le Doyen de la Faculté*,
F. LARNAUDE.

Vu : *Le président de la thèse*,
JÈZE.

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

I. — Sources

A. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Annexes aux procès-verbaux des séances de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Chambre des députés de 1871 à nos jours, principalement :

1° *Commission de la réorganisation de l'armée et des marchés:*

Rapport de Léon Riant: annexe n° 1768 au P. V. de la séance du 4 avril 1873 ;

Exposé du duc d'Audiffret-Pasquier à la Commission : *J. O.* du 10 juillet 1873.

2° *Loi sur l'organisation de l'armée :*

Projet de loi : *J. O.* du 19 mars 1873, n° 1578.

Rapport du général Charreton : *J. O.* des 8, 9, 10 juillet 1873, n° 1800.

3° *Loi sur l'administration de l'armée :*

Rapport du duc d'Harcourt sur le projet de loi déposé en 1874 par le Ministre de la Guerre : *J. O.* annexe, n° 3422 à la séance du 18 novembre 1875.

Projet de loi du 14 mars 1876 : *J. O.*, Sénat, annexe, n° 4. N^os^ des 27, 29, 31 mars, 2, 9, 13 et 14 avril 1876.

Rapport de M. le Sénateur de Freycinet : *J. O.* du 14 septembre 1876, annexe n° 140.

Rapport de M. le député Margaine : *J. O.* du 22 février 1880, n° 2279.

Discussion au Sénat : Séance du 22 juillet 1881, *J. O.* du 23 juillet 1881.

4° *Suppression des Conseils d'administration des corps de troupe.*

Rapport de M. le Sénateur Gervais : Sénat, *S. O*, annexe, n° 100, *J. O.* du 13 mai 1911, p. 129.

5° *Budget de la guerre pour* 1913.

Rapport de M. le Sénateur Milliès-Lacroix : Sénat, *S. O.*, 1913, annexe, n° 141.

B. — DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

1° *Collection du « Bulletin officiel » du Ministère de la Guerre, éditions chronologique et méthodique,* notamment :

Vol. n° 1. — Administration des corps de troupe. Dispositions générales.
Vol. n° 3. — Masse d'habillement.
Vol. n° 4 *ter.* — Maîtres-ouvriers.
Vol. n° 5. — Masse de chauffage et d'éclairage.
Vol. n° 6. — Masse de harnachement : Cavalerie et Infanterie.
Vol. n° 6 *bis.* — Masse de harnachement : Artillerie et train des équipages.
Vol. n° 6 *ter.* — Masse de harnachement : Génie.
Vol. n° 7. — Ordinaires.
Vol. n° 9. — Couchage et ameublement.
Vol. n° 23. — Comptabilité générale et marchés : Décret du 31 mai 1862.
Vol. n° 24. — Comptabilité générale et marchés : Règlement du 3 avril 1869 sur les dépenses de la Guerre.
Vol. n° 25[1]. — Comptabilité générale et marchés : Marchés.
Vol. n° 27. — Comptabilité générale et marchés : Dispositions spéciales aux comptes-matières : D. 26 décembre 1902.
Vol. n° 62. — Organisation de l'armée : Organisation générale, Loi du 24 juillet 1873.
Vol. n° 64. — Organisation de l'armée : Administration de l'armée ; Loi du 16 mars 1882.
Vol. n° 88. — Service de la solde.
Vol. n° 100-5. — Frais de déplacement des militaires isolés.
Vol. n° 6. — Troupes coloniales : Administration, comptabilité et habillement des corps de troupe.

2° *Recueil des textes authentiques des lois intéressant l'armée,* publié par le Ministère de la Guerre.

3° *Instruction du 1er février* 1913, sur l'organisation et l'exécution des missions de contrôle, (Paris, Lavauzelle, 1913), (déposé à la Bibliothèque nationale).

4° *Cour des Comptes.*

Rapports annuels au Président de la République et déclarations générales sur les comptes des comptables et des ordonnateurs (collection complète).

C. — RECUEILS DE LEGISLATION ET DE JURISPRUDENCE

Recueil des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789, par *Jourdan, Decrusy* et *Isambert* (Edition Belin, Le Prieur, Bibliothèque nationale).

Code militaire ou compilation des ordonnances des rois de France concernant les gens de guerre, par *de Briquet* (Bilbiothèque nationale).

Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat à partir de 1788, par *Duvergier.*

Législation militaire ou Recueil méthodique et raisonné des lois, décrets, arrêtés, règlements et instructions en vigueur dans toutes les branches de l'état militaire en 1812, par *H. Berriat,* adjoint-sous-inspecteur aux revues de la Garde.

Répertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence, par *Dalloz.*

Répertoire des lois et arrêts, par *Sirey.*

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, par *Panhard.*

II. — Bibliographie

A. — BIBLIOGRAPHIE SPECIALE

André Louis : Michel Le Tellier et l'organisation de l'armée monarchique, (Paris 1906).

Anonyme : Refonte de l'administration des corps de troupe. (*La France militaire* du 28 décembre 1911).

Audouin (Xavier) : Histoire de l'Administration de la Guerre, (Paris 1811).

Babeau (Albert) : La vie militaire sous l'ancien régime, (Paris 1889).

BALLYET (intendant militaire) : De la constitution de l'armée, (Paris 1840).

BOUCHIÉ DE BELLE (avocat au Conseil d'Etat) : De la responsabilité civile et pénale des comptables des corps de troupe, (*Revue de l'Intendance*, 1893).

BOLLENGIER (officier d'administration de l'intendance) : Ordinaires de la troupe ; règlement des contestations et poursuites des fraudes, (*Revue de l'Intendance*, 1911).

BOUTARIC (E.)[e]: Institutions militaires de la France, (Paris 1863).

CHASSIGNET (sous-intendant militaire) : Essai historique sur les institutions militaires ou la formation, l'organisation et l'administration des armées en France, (Paris 1869).

CHAUSSON (sous-intendant militaire) : Historique abrégé de l'administration des corps de troupe. (*Revue de l'Intendance*, 1901).

CRUON (officier d'administration de l'intendance) : Les gens de guerre et le droit de timbre, (*Revue de l'Intendance*, 1910).

DANIEL (père) : De la milice française.

DEBAINS (capitaine) : Organisation de l'armée austro-hongroise, (Paris 1900).

DELAPERRIÈRE (intendant général) : Cours de Législation et d'administration militaire, (Paris 1879) ; — L'Armée française : Administration, (Paris 1901).

DUBOIS (lieutenant-colonel) et GOIFFON (lieutenant) : Réforme de l'administration des corps de troupe. (*Revue de l'Infanterie*, 2e vol. 1911 et 1er vol. 1912).

DUPAIN (Intendant militaire) : L'administration militaire austro-hongroise, (*Revue de l'Intendance*, 1893).

G..... (capitaine) : La suppression des conseils d'administration et le rôle de l'Intendance, (*La France militaire* des 15, 18 et 22 avril 1913).

GAULDRÉE-BOILLEAU : L'administration militaire dans les temps modernes, (Paris 1879).

GRITTI (capitaine-commissaire de l'armée italienne) : Eléments d'administration générale, résumé par M. l'adjoint à l'intendance CESMAT, (*Revue de l'Intendance*, 1910).

LAURENT-CHIRLONCHON (sous-intendant militaire) : Histoire législative du corps de l'Intendance militaire depuis 1356 jusqu'à nos jours, (Alger 1868).

MARTIN et PONT (officiers brevetés d'état-major) : L'armée allemande ; étude d'organisation, (Paris 1903).

Odier (sous-intendant militaire) : Cours d'études sur l'administration militaire, (Paris 1824).

Piet-Lestrade (capitaine) : Etude sur l'ordinaire par bataillon, (Paris 1912).

Reibell (colonel) et Azéma (capitaine) : Réforme de l'administration des corps de troupe, (*La France militaire* des 13, 19 et 23 mars 1912).

Speckel (capitaine) et Foliot (lieutenant) : L'armée allemande (Nancy 1895).

Thoumas (général) : Les transformations de l'armée française, (Paris 1887).

Vauchelle (intendant) : Cours d'administration militaire, (Paris, édition 1861).

X..... (lieutenant-colonel) (général Lebas) : La réorganisation de l'administration de l'armée (dans « l'Action nationale », organe de la Ligue républicaine d'action nationale, janvier, février et avril 1910).

Collection de *La France militaire.*

Collection de la *Revue de l'Intendance.*

Collection de la *Revue des armées étrangères.*

B. — BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Audiffret (marquis d') : Système financier de la France, (Paris 1863).

Bouchié de Belle (avocat au Conseil d'Etat) : Délits des fournisseurs, (*Revue de l'intendance*, 1892).

Berthélemy (professeur à la Faculté de droit de Paris) : Traité de droit administratif (3e édition).

Clément (P.) : Histoire de Colbert et de son administration, Paris 1874).

Cretin (contrôleur général de l'administration de l'armée) : Du contentieux administratif et de la jurisprudence du Conseil d'Etat spécialement en matière militaire, (Paris, éditions de 1884 et de 1908, appendice de 1912).

Dareste de la Chavanne (professeur à la Faculté des lettres de Grenoble) : Histoire de l'administration, en France, et des progrès du pouvoir royal depuis Philippe-Auguste jusqu'à la mort de Louis XIV, (Paris 1848).

Duruy (Albert) : L'armée royale, Paris 1888.

HAURIOU (professeur à la Faculté de droit de Toulouse) : Précis de droit administratif et de droit public général, (5° édition).

IUNG : La vérité sur le Masque de fer, (Paris 1873). — Un ministre de la Guerre oublié, (*Revue politique et littéraire*, 19 octobre 1875).

JACQUELIN (professeur à la Faculté de droit de Paris) : Les principes dominants du contentieux administratif, Paris, dernière édition ; — Cours de doctorat 1911-1912 : l'idée de sanction en droit administratif.

JÈZE (professeur à la Faculté de droit de Paris) : Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, (Paris 1912); — Eléments de droit public et administratif, (Paris 1910).

LAFERRIÈRE : Traité de la juridiction administrative.

MICHOUD (professeur à la Faculté de droit de Grenoble) : Personnes morales, (Répertoire de droit administratif).

PLANIOL (professeur à la Faculté de droit de Paris) : Traité élémentaire de droit civil, (5e édition).

RÉMY (sous-intendant militaire) : Traité de la comptabilité publique, (Paris 1894).

ROUSSET (Camille) : Histoire de Louvois, (Paris 1886).

RÉPERTOIRE DE DROIT ADMINISTRATIF (Béquet) : notamment les articles : Comptabilité de fait, Instruction publique, Personnes morales, Trésor.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

L'organisation et le fonctionnement de l'administration des corps de troupe

TITRE PREMIER

L'organisation administrative des corps de troupe.

CHAPITRE PREMIER. — Historique 10

§ 1. — La période féodale et les premières troupes soldées : *a*) le lien féodal et ses conséquences ; *b*) l'origine des troupes soldées..... 10

§ 2. — La création des armées permanentes : à l'origine elles ne diffèrent pas, au point de vue administratif, des premières troupes soldées 13

§ 3. — Les régiments : organisés d'abord pour le combat, on commence à les utiliser pour l'administration (Code Michau, 1629) 15

§ 4. — Le régiment se substitue progressivement à la compagnie dans les relations avec l'Etat (XVIIe et XVIIIe siècles) 18

§ 5. — Les régiments sont dotés d'un Conseil d'administration par le comte de Saint-Germain, en 1776 24

§ 6. — De 1789 à nos jours, l'organisation administrative des régiments ne subit pas de changements notables 26

CHAPITRE II. — Organisation actuelle des corps de troupe 29
Section I. — *Composition et rôle des divers organes.* 30
§ 1. — Organe de direction : Le Conseil d'administration 30
§ 2. — Organes d'exécution : comptables et autres officiers 33
§ 3. — Rôles particuliers du chef de corps et du major 34
Section II. — *Responsabilité des agents de direction et d'exécution* 35
§ 1. — Responsabilité des agents de direction ; solidarité des membres du Conseil d'administration ; (discussion) 36
§ 2. — Responsabilité des agents d'exécution : *a*) membres du Conseil ; *b*) ne faisant pas partie du conseil ; (discussion) 39
§ 3. — Responsabilités particulières du chef de corps et du major..... 41
Section III. — *Les commandants d'unités administratives* 42
Section IV. — *Situation particulière des administrateurs des corps de troupe en ce qui concerne leur responsabilité pécuniaire* 44
§ 1. — Responsabilité envers l'Etat et envers le corps (masses) : *a*) principes ; *b*) application 44
§ 2. — Responsabilité à l'égard des personnes (subordonnés et tiers) : *a*) principes ; *b*) applition 47

TITRE II

Les ressources mises à la disposition des corps.

CHAPITRE II. — Nature et origine des ressources .. 54
Section I. — *Considérations historiques* 54
§ 1. — Avec les premières troupes mercenaires, on applique le système de la solde « allocation globale unique » 55
§ 2. — Le capitaine se charge de faire les achats pour ses hommes à l'aide de « retenues sur la solde » : c'est l'origine des masses .. 57

§ 3. — Certaines retenues restent dans les caisses du Trésor pour payer les fournisseurs ; les denrées et le matériel correspondants sont livrés en nature aux hommes : c'est l'origine des fournitures gratuites en nature 58
§ 4. — Au terme de l'évolution, au lieu d'une allocation unique, existent des allocations dont la nature varie avec les besoins à satisfaire 59
§ 5. — Avantages et inconvénients du système des allocations variées 60
Section II. — *Ressources dont disposent les corps* .. 62
§ 1. — Prestations en deniers : *a*) solde ; *b*) allocations d'alimentation ; *c*) masses ; *d*) les allocations pour frais de déplacement 62
§ 2. — Prestations en nature 67
§ 3. — Matériel 68
§ 4. — Immeubles du casernement : *a*) historique ; *b*) le casernement de nos jours..... 69

CHAPITRE II. — Réalisation des ressources..... 73
Section I. — *Prestations en deniers* 73
§ 1. — Solde et alimentation : *a*) mode de perception ; *b*) Critique de ce système 74
§ 2. — Masses : *a*) abonnements « payables sur revues » ; *b*) abonnements mandatés par le service du Génie ; *c*) allocations extra-budgétaires : produit de la vente des fumiers et des dépouilles des chevaux morts (discussion) .. 79
§ 3. — Frais de déplacement : paiement « à bon compte » 85
Section II. — *Prestations en nature* 86
Section III. — *Matériel :* a) *provenant des magasins de l'Etat ;* b) *acheté dans le commerce par les corps de troupe* 87
Section IV. — *Immeubles du casernement* 89

CHAPITRE III. — La caisse et les magasins du corps .. 90
Section I. — *La caisse* 91
§ 1. — Le caissier du corps et ses opérations normales 91
§ 2. — Opérations spéciales : *a*) dépôts ; *b*) avances (particularités) 93
§ 3. — Importance de l'avoir en caisse 96

§ 4. — Justification et enregistrement des mouvements de fonds 97
Section II. — *Les magasins* : a) *pluralité des magasins ;* b) *comptable du matériel ;* c) *justification et enregistrement des mouvements* 98

TITRE III

Les règles d'utilisation et d'emploi des ressources.

CHAPITRE PREMIER. — ALLOCATIONS REMISES AUX AYANTS-DROIT 102
Section I. — *Solde et alimentation :* a) *paiement direct par la caisse du corps ;* b) *paiment par l'intermédiaire des commandants d'unités* 102
Section II. — *Frais de déplacement* 105
Section III. — *Remarques communes à ces deux sortes d'allocations : 1° la remise aux ayants-droit n'est pas toujours accompagnée d'une quittance ; 2° les quittances, lorsqu'il y en a, sont conservées par le corps et non remises au Trésor* 105
CHAPITRE II. — RESSOURCES EN DENIERS ET EN NATURE AYANT UN CARACTÈRE FORFAITAIRE 108
Section I. — *Les ordinaires*..... 108
§ 1. — Organisation et ressources 108
§ 2. — Moyens d'approvisionnement 110
§ 3. — Caractère des deniers de l'ordinaire et conséquences qu'on en tire aux points de vue : *a*) de la surveillance ; *b*) du contrôle et de la vérification des comptes ; *c*) de la compétence des tribunaux judiciaires 112
§ 4. — Le caractère privé des deniers de l'ordinaire n'est justifié ni en fait, ni en droit : *a*) Raisons de fait ; *b*) Raisons de droit (arrêt de la Cour de cassation ; décision du Tribunal des conflits) 116
Section II. — *Les masses*..... 122
§ 1 .— Mode d'administration 122
§ 2. — Moyens d'approvisionnement : *a*) livraisons à titre remboursable par l'Etat : inconvénients d'ordre budgétaire ; *b*) marchés ; *c*) achats sur simple facture ; *d*) conventions avec les maîtres-ouvriers : leur caractère obligatoire 124

§ 3. — Caractère des deniers des masses : *a*) ce sont des deniers publics ; *b*) des deniers publics « ministériels » 134
§ 4. — Comptabilité des masses : *a*) renseignements donnés par les comptes d'emploi ; *b*) masses décentralisées ; *c*) inventaire du matériel 140
§ 5. — Appréciation du système des masses : *a*) avantages ; *b*) inconvénients aux points de vue militaire et administratif ; *c*) conclusions : les masses sont utiles et parfois indispensables, mais il ne faut y recourir qu'avec prudence 144

CHAPITRE III. — Le matériel 155
Section I. — *Matériel appartenant à l'Etat :* a) *entretien et conservation ;* b) *utilisation ;* c) *réforme ;* d) *responsabilité des détenteurs* 156
Section II. — *Matériel « appartenant au corps » ; cette qualification est inexacte* 159
Section III. — *La comptabilité du matériel* 162
§ 1. — Ecritures journalières 162
§ 2. — Comptes annuels 164
Section IV. — *Comment la comptabilité du matériel des corps de troupe se rattache à celle du matériel de la Guerre en général*..... 166
§ 1. — Rappel des principes généraux de la comptabilité matières 166
§ 2. — Application de ces principes généraux au matériel de la guerre ; les diverses catégories de matériel 168
§ 3. — Remarques que suggèrent ces règles en ce qui concerne le matériel des corps de troupe : *a*) matériel des masses; *b*) matériel de l'Etat 171
§ 4. — Comment pourrait être classé le matériel de la guerre et quelle place serait donnée,dans ce classement,au matériel des corps de troupe: 1° Matériel en dépôt, approvisionnement ou réserve; 2° matériel en service; 3° matériel en cours de transformation 176

CHAPITRE IV. — Les immeubles du casernement 181
§ 1. — Obligations des corps 181

§ 2. — Travaux d'entretien et de réparation ... 182
§ 3. — Rôle du corps dans l'exécution des travaux d'entretien 182

TITRE IV

La surveillance et le contrôle de l'action administrative

CHAPITRE I. — Historique 186
Section I. — *De l'origine des troupes soldées jusqu'à la Révolution de* 1789..... 186
§ 1. — Les commissaires et contrôleurs des guerres : difficultés de leur tâche 186
§ 2. — Rôle dévolu aux intendants se province : les administrateurs deviennent tout-puissants. 190
§ 3. — Les ordonnances de 1788 : première tentative de subordination de l'administration au commandement 194
Section II. — *De* 1789 *à* 1882, *les administrateurs sont, sinon en fait, du moins légalement, indépendants à l'égard du commandement* 195
§ 1. — Les commissaires des guerres ; décret du 20 septembre 1791 et loi du 28 nivôse an III 195
§ 2. — Les inspecteurs aux revues et les commissaires des guerres ; arrêté des consuls du 9 pluviôse an VIII 198
§ 3. — Les intendants militaires : ordonnances des 29 juillet-30 septembre 1817 et 18 septembre 1822 200
Section III. — *Les origines et les principes de l'organisation actuelle* 203
§ 1. — Critiques contre l'intendance après la guerre de 1870 203
§ 2. — Principes généraux de la nouvelle organisation 205

CHAPITRE II. — La surveillance et le controle dans l'organisation actuelle 208
Section I. — *Rôle du commandement* 208
Section II. — *Rôle des fonctionnaires de l'intendance* 210
§ 1. — Recettes des corps : *a*) ordonnancements

« à bon compte » ; *b*) avances faites par les corps ; *c*) recettes intérieures 210
§ 2. — Dépenses 214
§ 3. — Vérification des comptes 214
§ 4. — Autres formes d'action ; le sous-intendant militaire : *a*) conseiller administratif ; *b*) contrôleur ; *c*) chargé de la surveillance administrative ; *d*) inspecteur technique 216
Section III. — *Rôle du contrôle* 223
Section IV. — *Appréciation sur l'organisation et le fonctionnement de la surveillance et du contrôle* 227
§ 1. — Comment sont organisés la surveillance et le contrôle dans les services de la guerre : tutelle, contrôle, vérification des comptes..... 228
§ 2. — Comment sont exercés, d'après la loi, la surveillance et le contrôle des corps de troupe 230
§ 3. — Comment la pratique a suppléé aux lacunes de la loi : *a*) de 1882 à 1906 ; *b*) depuis 1906 235
§ 4. — Il faut modifier la loi du 16 mars 1882. 241

DEUXIEME PARTIE

TITRE PREMIER

Essai de réorganisation de l'administration des corps de troupe
Réformes à réaliser

CHAPITRE PREMIER. — L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE. 246
Section I. — *Le Conseil d'administration et ses agents d'exécution* 246
§ 1. — Critiques 246
§ 2. — Bases d'une organisation nouvelle : suppression des Conseils d'administration 251
Section II. — *Les commandants d'unités administratives : bataillons, groupes, demi-régiments* .. 252

CHAPITRE II. — L'ACTION ADMINISTRATIVE (NATURE, PERCEPTION ET EMPLOI DES RESSOURCES) 256
Section I. — *Le corps régisseur d'avances* 257
§ I. — La solde et les accessoires de solde : *a*) rappel des critiques ; *b*) économie du système proposé ; *c*) examen critique de ce système... 257

§ 2. — Frais de déplacement : *a*) rappel des critiques ; *b*) système proposé 265
§ 3. — Les fournitures ou travaux pour le compte de l'Etat 267
Section II. — *Le corps administrateur-abonnataire.* 268
§ 1. — L'application actuelle du système de l'abonnement 268
§ 2. — Les deux modalités de l'abonnement ; leur domaine respectif 269
§ 3. — Les abonnements en argent ou masses : *a*) alimentation ; *b*) entretien 271
§ 4. — Les abonnements en crédit : *a*) domaine d'application ; *b*) fonctionnement général ; *c*) fonds d'économie 274
§ 5. — Examen critique de ces systèmes d'abonnement : *a*) au point de vue budgétaire ; *b*) au point de vue administratif ; *c*) au point de vue militaire ; *d*) inconvénients à craindre ; *e*) le système d'abonnement en crédit fonctionne déjà et a fait ses preuves 278
Section III. — *Le corps comptable de matériel* 283
§ 1. — Nature, provenance et emploi de ce matériel 283
§ 2. — Responsabilité des détenteurs de matériel 284

CHAPITRE III. — La comptabilité des corps de troupe. 287
Section I. — *Principes généraux* 287
§ 1. — Objets et règles de toute comptabilité : pièces justificatives, écritures et comptes 287
§ 2. — Application de ces règles aux corps de troupe : *a*) nécessité d'une comptabilité à deux degrés ; *b*) les imperfections des règles actuelles 289
Section II. — *La comptabilité des unités administratives* 294
§ 1. — Effectifs 294
§ 2. — Deniers 296
§ 3. — Abonnements en crédits 302
§ 4. — Matériel 303
Section III. — *La comptabilité du corps* 306
§ 1. — Effectifs 306
§ 2. — Deniers 307

§ 3. — Abonnements en crédits 309
§ 4. — Matériel 310

CHAPITRE IV. — La surveillance et le controle de l'action administrative 313
Section I. — *Les projets de réforme soumis au Parlement* 314
Section II. — *Comment devrait être modifiée la loi du 16 mars 1882* 317

TITRE II

Doit-on donner la personnalité civile aux corps de troupe?

CHAPITRE PREMIER. — Situation juridique des corps de troupe 327
§ 1. — La situation actuelle est très difficile à finir 327
§ 2. — Il est nécessaire et possible de donner aux corps une situation mieux définie sans recourir à la personnalité civile 330

CHAPITRE II. — La personnalité civile transformera les corps de troupe en établissements publics 332
§ 1. — Qu'entend-on par personnalité civile? 332
§ 2. — Les diverses catégories de personnes morales : *a*) de droit privé ; *b*) de droit public. 334
§ 3. — Le corps doté de la personnalité civile ne peut-être qu'un établissement public 336

CHAPITRE III. — Comment fonctionne un établissement public ? 337
Section unique. — *L'administration d'une école normale primaire, établissement public* 339
§ 1. — Les organes administratifs et leur rôle : *a*) le Conseil d'administration ; *b*) le directeur ; *c*) l'économe ; *d*) le budget 339
§ 2. — La comptabilité : *a*) écritures ; *b*) pièces justificatives et comptes 343

CHAPITRE IV. — La personnalité civile des corps de troupe et ses conséquences 348
Section I. — *Analyse succincte d'un projet d'organisation élaboré par des officiers* 349
§ 1. — Caractéristiques de l'organisation projetée 349

§ 2. — En quoi l'organisation projetée diffère-t-elle de l'organisation actuelle? 352
Section II. — *Application aux corps de troupe des règles générales concernant les établissements publics* 354
§ 1. — Le corps de troupe, personne civile : *a*) organisation et fonctionnement de l'administration régimentaire ; *b*) comparaison entre ce mode d'administration, celui qui existe et celui que nous préconisons 354
§ 2. — Le régime de la personnalité civile présenterait de sérieux inconvénients sans apporter aux corps de troupe aucun avantage nouveau : *a*) inconvénients de la transformation des corps en établissement public, aux points de vue militaire etadministratif ; *b*) le régime de la personnalité civile est-il sans avantages? *c*) les corps y trouveront-ils l'indépendance qu'ils recherchent? 360
CONCLUSION 371

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIES

I. — SOURCES : A) Documents parlementaires ; B) Documents administratifs ; C) Recueils de législation et de jurisprudence 375
II. — BIBLIOGRAPHIE : A) Spéciale ; B) Générale.... 377

Paris. — Typ. A. Davy, 52, rue Madame. — Téléphone *Saxe-01-19*.